

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/167439>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.



Transities voor krimp

Van leefbare naar vitale regio's

PRO
Provinciale Raad
voor Omgevingsbeleid
Gelderland

1 Transitie voor krimp: van leefbare naar vitale regio's

Samenvatting

Dit advies van de Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid (PRO) gaat over anders sturen door de provincie naar aanleiding van krimp en de problemen op de grondmarkt. Deze problemen vragen om een cultuuromslag in de ruimtelijke ordening. Een omslag van groeidenken naar transformatiedenken. Maar ook van kerktorenpolitiek naar integrale, regionale samenwerking.

Van leefbaarheidsdenken naar vitaliteitsdenken

Tot dusver zijn discussies over de impact van de krimpproblematiek op de ruimtelijke ordening vooral gevoerd in termen van 'leefbaarheid'. Dat gaat vooral over voorzieningen. De overheid bedenkt wat goed is voor de gemeenschap en bepaalt welke voorzieningen daarbij horen. Daar moeten we vanaf. We moeten toe naar de kracht van de gemeenschap zelf en introduceren daarvoor de term 'vitaliteit': de situatie waarin een gemeenschap zélf de omstandigheden in haar dorp of wijk positief probeert te beïnvloeden. Kortom, het is voortaan niet langer de overheid die eenzijdig de voorwaarden bedenkt en bepaalt, maar de samenleving houdt zichzelf, in samenwerking met de overheid, in stand.

Provinciale rol en houding

Het is cruciaal dat dit besef bij iedereen in Gelderland tussen de oren komt. In heel duidelijke communicatie over feiten en prognoses. De provincie kan dan werken aan het 'krimpbestendig' maken van beleid. Daarvoor is het wel nodig dat er binnen de bevolking en de gemeenschap urgentie wordt gevoeld. De provincie kan helpen bij het vormen van coalities die samen doelen stellen. Overheid, noch overige partijen kunnen dat alleen. Nog belangrijker is het dat er mogelijkheden komen om te experimenteren met oplossingen. Die ruimte moeten we elkaar laten. Het is wel zaak dat de provincie met duidelijke kaders aangeeft hoeveel ruimte er is om experimenten aan te gaan om de gezamenlijk gestelde doelen te bereiken. De huidige kaders en regels zijn zo op detailniveau vastgelegd dat het voor particulieren en bedrijven gewoonweg te moeilijk is initiatieven te ontwikkelen. Het advies besluit met spelregels voor de provinciale rol en houding en stelt voor een voorbeeldenboek te maken, waarvan alle partijen kunnen profiteren.

Kortom, vitale regio's krijgen ruimte om met eigen oplossingen te komen; samen geformuleerde doelen zijn daarbij uitgangspunt. De provincie ondersteunt daarbij: geeft ruimte waar dat kan en stuurt op de (inter)regionale samenhang.

De spelregels:

- Erken dat de problematiek op het niveau van de provinciale verantwoordelijkheid ligt; de provincie is de overheidslaag die de (inter-)regionale samenhang bewaakt.
- Stel een gezamenlijk gedeelde visie op en verbind daar een duidelijke koers aan (gericht op kwaliteit en vitaliteit; laat die neerslaan in gezamenlijke investeringen (van publieke en private partijen).
- Bewaak de koers en randvoorwaarden en hak op (inter-)regionaal niveau moeilijke knopen door.
- Geef de maatschappij de ruimte om met oplossingen te komen.
- Richt je vooral op de doelen, niet op de middelen/de weg waarlangs.
- Wees daarbij een consistente en een betrouwbare partner.
- Neem zelf ook voldoende ruimte om je rol op de juiste manier te spelen; leer, evalueer en experimenteer.
- Voorbeeldenboek: gebruik voorbeelden en evaluaties, zodat ook andere partijen er profijt van hebben.

Transities voor krimp: van leefbare naar vitale regio's

1. Inleiding

Over het onderwerp 'Krimp' zijn al veel publicaties verschenen. Er zijn veel verschillende meningen over wat de omvang en impact van de problematiek is, over wat de beste aanpak is en wie daar allemaal bij betrokken moeten zijn. Dat geeft aan dat het onderwerp breed in de belangstelling staat.

Ook de raad is van mening dat er een belangrijke opgave ligt, die de aandacht van de provincie verdient. Om deze reden heeft de raad het advies 'Transities voor krimp' opgesteld. Ten opzichte van de reeds verschenen publicaties, studies en adviezen heeft de raad gekozen voor een specifieke benaderingswijze.

Die wordt gekenmerkt door krimp op te pakken vanuit de breedte van de Gelderse samenleving. Dat is zowel letterlijk als figuurlijk gedaan. Letterlijk, door samen met belangrijke Gelderse maatschappelijke partners, bestuurders, ondernemers en wetenschappers op 11 november 2011 een werkconferentie over het thema te organiseren. Maar ook figuurlijk is voor die brede invalshoek gekozen: de raad staat vooral stil bij de integraliteit van het onderwerp en bij de complexe samenhang van de verschillende aspecten die erbij een rol spelen. Daarbij wordt vooral gekeken naar de manier waarop deze processen doorwerken op de Gelderse samenleving.

Ten behoeve van de conferentie zijn door drie wetenschappers papers opgesteld. Deze papers vormden de basis voor de discussies op de conferentiedag. De opbrengst van de conferentie, die als bijlage bij dit advies is gevoegd, is op zich al een waardevol document en vormt de inspiratiebron voor voorliggend advies.

In dit advies krijgt de rol die de provincie Gelderland kan spelen extra accent. Dat wordt niet alleen signalerend gedaan, maar juist ook oplossingsgericht. Op basis van concrete voorbeelden en suggesties worden aanbevelingen gedaan voor het aanscherpen van de provinciale rol en het provinciale beleid ten opzichte van het thema krimp.

1.1 De kern van dit advies

Toch is het thema 'krimp' slechts een aanleiding voor dit advies. Het is een onderdeel van een bredere discussie over de noodzaak tot verandering binnen beleid en bestuur. De kern van het advies gaat over de transitie die nodig is om processen zoals krimp, economische ontwikkeling, maar ook de huidige crisis op de grond- en woningmarkt, te begeleiden. Diverse ontwikkelingen in onze maatschappij vragen om zo'n transitie en krimp werkt daarbij als snelkookpan.

De hierboven genoemde veranderingen hebben grote gevolgen voor de rolverdeling tussen de partijen die daarbij betrokken zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de provincie. Groeidenken

heeft lang ons doen en laten bepaald. In de komende periode zal echter lang niet overal nog sprake zijn van groei. Dat brengt grote onzekerheden met zich mee. Ruimtelijke ontwikkelingen worden veel minder stuurbaar. We zullen andere scenario's moeten hanteren om in te spelen op die ontwikkelingen.

De overheid heeft in het verleden de lijnen uitgezet en de burgers, marktpartijen en maatschappelijke organisaties hebben daar invulling aan gegeven. Ook op dat vlak zal een omslag plaats moeten vinden. Initiatief uit de samenleving moet meer kansen krijgen om zich te ontwikkelen. Ruimte bieden aan experimenten en het stimuleren van innovatieve oplossingen, ook in de sfeer van het smeden van nieuwe coalities, wordt steeds belangrijker.

De krimpopgave kan niet sectoraal tot een oplossing worden gebracht, maar vraagt om een gezamenlijke aanpak. De provincie is daarbij één van de partners. Ze kan niet langer zélf, vóóraf de oplossing aandragen, maar zal zich veel meer moeten richten op het faciliteren van ontwikkelingen uit de samenleving. Ze geeft hieraan zonodig, vanuit de gezamenlijk gestelde doelen, sturing.

1.2 De feiten: demografische veranderingen, krimp en de crisis op de grond- en kantorenmarkt

Wat speelt er nu precies? Op zowel de korte als lange termijn krijgen we te maken met grote veranderingen. Krimp is hierbij één van de kern-processen.

1.2.1 Krimp

Het is de verwachting dat de Gelderse bevolking tot 2030 nog maar licht zal groeien. Deze groei vindt met name in het stedelijke gebied plaats. Na 2030 zal de Gelderse bevolking structureel afnemen.

Verschillende Gelderse regio's (zoals de Achterhoek) krimpen nu al. Ook binnen de Gelderse steden is er sprake van krimp, vooral op wijkniveau.

Naast de absolute afname van bevolkingsaantallen is Gelderland aan het vergrijzen. Rond 2020 is 20% van de Gelderlanders ouder dan 65. Dat heeft consequenties voor de economie, het aantal actief werkende mensen daalt sterk.¹ Krimp wordt extra sterk gevoeld in het landelijke gebied. Gezien de relatief lage bevolkingsdichtheid van het landelijke gebied komen veranderingen in de bevolkingsopbouw daar extra hard aan. Problemen spelen vooral voor wat betreft de leefbaarheid, het voorzieningenniveau en de draagkracht van de gemeenschap in dit soort gebieden.

- Er zijn steeds minder mensen
- Er komt, in bepaalde sectoren, een structureel tekort aan arbeidskrachten
- (Financieel) draagvlak voor voorzieningen verdwijnt
- Winkels, scholen, verenigingen sluiten
- Vraag naar specifieke voorzieningen toeneemt (zorg)
- Mismatch tussen wensen en wat er is
- Leefbaarheid staat onder druk

¹ In sommige regio's wordt de 20% al rond 2014 bereikt (zoals in de Stedendriehoek en de Achterhoek).

1.2.2 Crisis in de gebiedsontwikkeling: verschuiving van een groeimarkt naar een transformatiemarkt

Krimp is op zichzelf al een weerbarstig onderwerp, maar wordt nog weerbarstiger door de bouwcrisis waarmee ons land te maken heeft. De bouwcrisis komt vooral voort uit structureel verminderde vraag op de woning-, kantoren- en grondmarkt. Dit heeft grote financiële consequenties voor gemeenten en projectontwikkelaars, die gewend waren aan economische groei binnen deze markten. Deze consequenties zullen zich ook vertalen naar de arbeidsmarkt omdat de bouwsector traditioneel gezien een belangrijke werkgever is. Verschillende onderzoeken tonen met grote zekerheid aan dat de grond- en gebiedsontwikkelingsmarkt zich ook op de lange termijn niet meer zal herstellen tot een groeimarkt.

Het is de verwachting dat deze markt zich zal ontwikkelen van een situatie gericht op groei (de uitleg van nieuwe woon- en werklocaties) naar een moeilijkere transformatie-markt gericht op het **her**ontwikkelen van bestaand bebouwd gebied.

Dat heeft grote (financiële) gevolgen voor de haalbaarheid van bouw- en ontwikkelingsprojecten. Het verdienmodel is compleet anders. Grote winsten die met het ontwikkelen van nieuwe uitleglocaties werden gemaakt, kunnen binnen deze herontwikkelingslocaties niet meer worden behaald. Dat heeft ook gevolgen voor gemeenten, die zich tot nu toe met twee petten op de grondmarkt begaven: als regelgever en als marktpartij. Deze belangenverstrengeling kan leiden tot problematische ruimtelijke keuzes. Nu gemeenten verlies dreigen te maken op hun grondposities, wordt deze problematiek pregnanter. Zijn zij op basis van hun financiële positie nog steeds in staat om tot de juiste, kwalitatieve ruimtelijke afwegingen te komen?

1.3 Ontwikkelingen vragen om een cultuuromslag in de ruimtelijke ordening

Deze nieuwe realiteit vraagt om een omslag in het denken over ruimtelijke ordening in Gelderland. Dat is een lastige opgave. Een dergelijke cultuuromslag zal van invloed zijn op een groot aantal aan elkaar verbonden thema's en terreinen. De raad is van mening dat drie aspecten hierbij in het bijzonder van belang zijn.

1.3.1 Van groeidenken naar transformatiedenken

Ten eerste gaat het om bewustwording van het feit dat ruimtelijke ordening vanuit 'groeidenken' niet langer werkt. Het groeidenken was erop gericht om de economie van steden te versterken door middel van de uitbreiding van de woning-, kantoren- en bedrijfsvoorraad. Krimp en de crisis zorgen ervoor dat we van een aanbodmarkt meer naar een vraagmarkt zullen gaan bewegen. Het is dus belangrijk dat oplossingen voor de hierboven genoemde problemen niet langer in de 'groeisfeer' worden gezocht.

Hospers (2011, p. 7) verwijst naar Einstein:

"Je kunt een probleem niet oplossen met de denkwijze die het heeft veroorzaakt".

1.3.2 Veranderingen in de formele ruimtelijke ordening

Deze verandering heeft grote gevolgen voor het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening. Daarbij doelt de raad onder andere op de werking van de grondmarkt. Gemeenten zijn nu gebaat bij een actief grondbeleid, waarmee ze door het uitgeven van nieuwe gronden inkomsten genereren. Ook de realisatie van ruimtelijke plannen was lang gebaseerd op het groeiemodel. De overheid maakte plannen, gebaseerd op prognoses over groeiende behoefte. De realisatie van die plannen kon het vaak niet bijbenen. Nu is dat andersom. Er is een veelheid aan plannen, alleen de vraag blijft uit en programma's worden niet meer volgebouwd. Dat heeft grote financiële gevolgen. We gaan toe naar een ander verdienmodel, waar niet alle projecten meer even haalbaar zullen zijn. Hoe krijg je dat georganiseerd? De overheid moet zich herbezinnen op zijn rol en bovendien beter regionaal afstemmen naar de behoefte.

Bovendien zijn gemeenten op de grondmarkt nu zowel marktspelers als toezichhouders. De ontwikkelingen omtrent krimp hebben ook gevolgen voor de rol van de overheid ten opzichte van andere partners uit de maatschappij. Kan de overheid in een situatie van crisis en krimp nog langer worden gezien als de enige probleemoplosser? Tot waar reikt de verantwoordelijkheid van de overheid? Welke andere maatschappelijke partners kunnen worden betrokken? Welke andere rollen kunnen overheden spelen?

1.3.3 Verandering van werkwijze: van kerktoerenpolitiek naar integrale, regionale samenwerking

Ook moet beter worden nagedacht over de manier waarop individuele gemeentes met de problematiek omgaan. Nu blijkt vaak dat er sterk sprake is van 'kerktorenpolitiek', waarbij individuele gemeentes met elkaar concurreren om bevolking, voorzieningen en bedrijvigheid. Het belang van de *eigen* gemeente wordt voorop gesteld. De huidige problematiek vraagt om een werkwijze die is gebaseerd op regionale afstemming, interregionale samenhang en samenwerking. Dat kan door de provincie worden gefaciliteerd. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat gemeentes meer oog krijgen voor de burens?

1.4 Op zoek naar antwoorden: vitaliteit, in plaats van leefbaarheid, als uitgangspunt voor verandering

Tot dusver zijn discussies over de impact van de krimpproblematiek op de ruimtelijke ordening vooral gevoerd in termen van 'leefbaarheid'.

1.4.1 Leefbaarheid gaat over voorzieningen

Leefbaarheid gaat over *“de mate waarin de leefomgeving aansluit bij de voorwaarden en behoeften die er door de mens aan worden gesteld. Het gaat over de voorwaarden waaronder mensen in een bepaalde omgeving kunnen en willen samenleven”*. In de praktijk gaan discussies over leefbaarheid vaak over het in stand houden van een bepaalde ondergrens aan voorzieningen. Hoeveel en welke faciliteiten (scholen, buurtsupers, cafés, bibliotheken) hebben we nodig om de leefbaarheid van een bepaalde omgeving te waarborgen?

Het is logisch dat de discussie over leefbaarheid vaak over (de hoeveelheid) voorzieningen gaat, omdat de trigger om iets te doen aan krimp vaak direct voortkomt uit het feit dat een school gaat sluiten, een bibliotheek word opgeheven of een winkel die vertrekt. De vraag is echter of de focus op voorzieningen de werkelijke opgave niet te zeer vertroebelt.

Bovendien laat een aantal recente voorbeelden zien dat deze relatie tussen krimp, leefbaarheid en voorzieningen minder hecht is dan vaak gedacht wordt. Zo stelt een recente studie over de Sociale Staat van Zeeland dat *“het niet zozeer de aanwezigheid van (veel) voorzieningen is die een voorwaarde is voor het ervaren van leefbaarheid, maar eerder de individuele betrokkenheid bij de kern of de wijk. Voorzieningen zijn eerder het resultaat van vitaliteit in een kern of wijk, dan voorwaarde om leefbaarheid te behouden”*.

1.4.2. Leefbaarheid is top-down

Opvallend is dat het vooral de overheid is die zich met het in stand houden van de leefbaarheid van de leefomgeving bezighoudt. Anders gezegd, het probleemeigenaarschap, de verantwoordelijkheid voor het vinden van oplossingen en de sturingsambities liggen hoofdzakelijk bij de overheid. Omdat krimp (nog) niet overal even sterk gevoeld wordt binnen gemeenschappen, wordt er nu vanuit deze gemeenschappen zelf weinig verantwoordelijkheid ten opzichte van het probleem genomen. Het is vooral de overheid zelf die op zoek gaat naar de randvoorwaarden en voorzieningen die aanwezig moeten zijn om een bepaalde omgeving 'leefbaar te houden'. De concrete behoeften, grenzen en wensen die echt bij burgers leven komen nu nog minder sterk aan de oppervlakte.

1.4.3 Vitaliteit gaat uit van de kracht van de gemeenschap zélf

De raad staat een verschuiving van de focus op 'leefbaarheid' naar 'vitaliteit' voor. Anders dan bij de focus op leefbaarheid, gaat het bij vitaliteit om de eigen kracht van een gemeenschap. Het versterken van de maatschappelijke, sociale en vooral ook economische kracht van een gemeenschap bevordert haar weerbaarheid tegen processen zoals krimp. Het gaat niet langer om de specifieke randvoorwaarden en voorzieningen die noodzakelijk zijn, maar het gaat om de mate waarin een gemeenschap zélf in staat is om de omstandigheden van hun dorp of wijk positief te beïnvloeden. De vitaliteitsbenadering is een **bottom-up** benadering, een

benadering die begint bij de kracht van de gemeenschap en pas later door de overheid wordt opgepakt. Kortom, het is niet langer de overheid die eenzijdig de voorwaarden bedenkt en bepaalt, maar het is de gemeenschap die zichzelf, in samenwerking met de overheid, in stand houdt.

Een mooi voorbeeld is de nieuwe buurtsuper die is opgezet door de Vereniging Almens Belang, in samenwerking met een groep andere partijen (zie de figuur hiernaast). Sinds 1998 konden de Almenaren geen boodschappen in hun eigen dorp doen. Woningstichting De Groene Waarden kocht het pand van de voormalige Rabobank Almen en verhuurt het aan Support & Co. Dat is een supermarktorganisatie die winkels in kleine kernen runt waar de leefbaarheid onder druk staat. De instelling heeft mensen met een arbeidsbeperking in dienst. Vereniging Almens Belang (VAB) gaat vrijwilligers werven die willen helpen in de buurtsuper. De provincie, gemeente Lochem en de Regio Stedendriehoek hebben meegeholpen het pand geschikt te maken voor de huisvesting van de supermarkt.

Almen - 15 september 2011

- Na 13 jaar nieuwe buurtsuper
- Trekker: Vereniging Almens Belang
 - Support en Co.
 - Zorginstelling (VMO)
 - Woningbouwcorporatie (MVO)
 - Gemeente
 - Ondernemersvereniging
 - Vrijwilligers
- Nieuwe bestemming leegstaand pand
- Dit gaat over het combineren van functies
 - Lokaal nieuws, bezorgdienst, nieuwe diensten aan huis?



2 Het transitieproces: ruimte voor vitaliteit en initiatief

Transitie mét de gemeenschap is dus de inzet. Om goed en flexibel in te kunnen spelen op veranderende demografische en economische omstandigheden, moet de overheid een andere rol aannemen. Dit is een dynamische en flexibele rol, één die veel ruimte laat en biedt aan lokale initiatieven. Dáár moet immers de energie vandaan komen. Gemeenschappen moeten zelf oplossingen gaan (aan)dragen.

2.1 De rol van partners

In een dergelijke situatie wordt het steeds belangrijker om partners bij elkaar te brengen en gezamenlijk tot ‘beleid’ te komen. Maar hoe doe je dat? Drie aspecten zijn hierbij in het bijzonder van belang.

2.1.1 Creëer urgentie

Binnen het vitaliteitsdenken worden oplossingen gedragen door de gemeenschap zélf: de burgers, het middenveld, de bedrijvigheid én de overheid. **Samen** voelen zij de urgentie voor een bepaald probleem, en ontwikkelen ze oplossingen. Wanneer de urgentie alleen bij de overheid wordt gevoeld, is de vraag of de maatregelen die daaruit voortvloeien voldoende worden gedragen door de samenleving. Voorbeelden uit Oost-Duitsland geven aan dat geslaagd krimpbeleid pas tot stand komt als er daadwerkelijk een gevoel van urgentie bij de bevolking ontstaat. Soms is afwachten dus de juiste strategie. Onder druk wordt alles vloeibaar.

Maar soms is het ook belangrijk om in te spelen op lange termijn trends en ontwikkelingen, waarvan de urgentie op dit moment nog niet direct binnen de gemeenschap is gekend. Kun je als overheid hierin een rol spelen?

Informatieverschaffing is hierbij belangrijk. Burgers en andere partners moeten weten wat er speelt, ze moeten op de hoogte worden gebracht van de harde cijfers. Wat zijn de cijfers die voor iedereen geldend zijn? Hoe zit het met de bevolkingsontwikkeling? Welke problemen komen ons tegemoet? Kun je een discussie op gang brengen?

Standaard communicatiemiddelen zullen bij het overbrengen van urgentie niet makkelijk werken. Hoe vertaal je urgentie in een folder of brochure? Je zult op een andere manier de gemeenschap moeten bereiken. Voorbeelden van ‘vlees en bloed’ kunnen hierbij van hulp zijn: De ondernemer die zijn klantenkring ziet afnemen brengt een veel urgenter verhaal over dan een droog beleidsrapport of een brochure over krimp.

2.1.2 Wie doet wat? Ontwerp nieuwe coalities en heb oog voor onvermoede partners!

Binnen het vitaliteitsdenken staat de traditionele rolverdeling tussen burgers, markt en overheid ter discussie. Vroeger was deze rolverdeling duidelijk: de overheid bood ruimte voor een project, de markt vulde dat (in een aantal gevallen met financiële steun van de overheid) in en de burgers namen het product af. Dat proces ligt nu op zijn kop: de overheid en de markt hebben beperkte middelen en burgers nemen niet meer af. Het spelersveld bestaat nog wel uit dezelfde spelers, maar er moet nu een ander spel worden gespeeld. Burgers moeten zelf met initiatieven komen om lokale behoeften te vervullen.

Maar de verwachting vanuit de maatschappij is vaak nog dat de overheid voor alles een oplossing heeft. Maar dat gaat niet langer op. Het is belangrijk om dat te accepteren en vooral ook te communiceren. Duidelijkheid is hierbij belangrijk: wat doet de overheid wel en wat doet ze niet? Communiceer dat met de burger/maatschappij. Geef ook aan wat de verwachtingen zijn ten opzichte van de andere partijen in de maatschappij. Hoe kun je die anderen erbij betrekken?

Het is voor bestuurders lastig om bij dergelijke indringende vragen vanuit de maatschappij niet direct te reageren en over te gaan tot het bieden van een oplossing. Als er een school gesloten wordt is dat heel problematisch voor een gemeenschap, maar overheden moeten zich ook beseffen dat met het overeind houden van één voorziening in één bepaald dorp, de vitaliteit en leefbaarheid van dat dorp niet structureel gered is. Wat is de gemeenschap zélf bereid te doen?

Het motto is dus duidelijke afspraken maken en goed communiceren met alle relevante partners. De ervaring leert dat de provincie zich vaak sterk richt op (alleen) de bestuurlijke partners uit de regio. Probeer ook heel sterk de burger, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven te benaderen, wanneer regionale afspraken worden gemaakt.

2.1.3 Creëer podia voor nieuwe initiatieven

Wel kan de provincie zelf iets doen door goede initiatieven op te sporen en deze te steunen. Ze kan podia creëren voor goede initiatieven. Dit kan op creatieve manier zoals door middel van prijsvragen of een verkiezing met als thema 'Wie heeft het meeste hart voor het dorp?', maar ook door 'voelspieten te hebben' voor succesvolle bestaande praktijken. Zaak is om vernieuwende elementen op te sporen en deze naar een hoger niveau te tillen. Elke gemeenschap bestaat uit zogenaamde vernieuwers, de 'usual suspects' (mensen die altijd wat te zeggen hebben) en een grote zwijgende meerderheid. Het doel is om die eerste groep te vinden en te bereiken. Help discussiegroepen die een afspiegeling zijn van de gemeenschap op te zetten. Dat soort groepen zijn vaak heel goed in staat om de 'parels en puinhopen' van een bepaalde gemeenschap in kaart te brengen. Betrek ook meer jongeren en vrouwen in deze praktijk. Jongeren zijn diegenen die later met de consequenties van het gevoerde beleid moeten leven. Vrouwen hebben vaak een ander perspectief op ontwikkelingen en richten zich sterker op de sociale behoeftes van een gemeenschap.

Naast deze faciliterende en opsporende rol, kan de overheid ook 'meewerken door mee te denken'. Ambtenaren kunnen daarbinnen een belangrijke rol spelen. Zij kunnen adviserend optreden in de richting van initiatiefnemende burgers en bedrijven. In plaats van enkel te beslissen of een initiatief in overeenstemming is met het bestemmingsplan, zouden zij burgers ook kunnen adviseren over andere mogelijkheden om het initiatief verder uit te werken. Daarbij

geven zij echter wel duidelijk de koers en kaders aan waarbinnen nieuwe initiatieven kunnen worden ontwikkeld. Niet de wijze waarop, maar het doel dat moet worden behaald staat voorop. Tegen die achtergrond wordt bezien wat gewenste, maar ook wat ongewenste (en zodoende onmogelijke) ontwikkelingen zijn. Meedenken door de overheid betekent dus ook heel duidelijk aangeven waar de grenzen van de mogelijkheden liggen.

2.2 Risico's en experimenten

Voor een dergelijke aanpak is speelruimte nodig. Zowel voor de maatschappelijke partners als voor de overheid zelf. In welke mate mogen zij vrij bewegen? Er moet kunnen worden geëxperimenteerd. Welke oplossingen werken, welke niet? Experimenteren betekent soms dat je als overheid risico zult lopen, dat je dingen moet kunnen laten mislukken. Maar kunnen we, als maatschappij, onze overheid die ruimte bieden?

2.2.1 Het belang van mislukkingen

Het belang van mislukkingen moet worden geduid. Bij grote commerciële bedrijven zoals Phillips is maar één op de drie experimenten succesvol, maar dat succes is wel degelijk het 'mislukken' van de overige twee projecten waard.

Vanuit de maatschappij is er echter grote behoefte aan zekerheid. De overheid moet overal een antwoord op hebben. In het publieke domein krijgen overheden doorgaans dan ook het 'nadeel van de twijfel' wanneer ze het antwoord niet direct paraat hebben en zij wellicht een fout hebben begaan. Dat dwingt overheden ertoe risicomijdend gedrag te vertonen. Om deze angstcultuur te kunnen doorbreken is het noodzakelijk het nut van experimenten (en eventuele mislukkingen) goed te duiden, ook in de media.

2.2.2 Het proces van experimenteren

Initiatief overlaten aan burgers, maatschappelijke groeperingen en de markt is een nieuwe manier van werken waar nog (meer) ervaring mee moet worden opgedaan. Ruimte bieden voor experimenten, vraagt om spelregels/procesafspraken.

De initiatiefrol ligt niet bij de overheid. Integendeel: de overheid moet aangeven, dat zij maar een beperkte rol kan en wil hebben in het bereiken van de gestelde doelen. Het suggereren van het nemen van verantwoordelijkheid die de overheid niet kan en wil waarmaken, is dodelijk voor het ontstaan van burgerinitiatieven en het ontwikkelen van experimenten. Juist als de overheid aangeeft wat zij niet doet, wordt een klimaat geschapen waardoor burgers, maatschappelijke groeperingen en marktpartijen zelf initiatieven gaan ontwikkelen.

Voor al voor de overheid is het lastig omgaan met de risico's gekoppeld aan experimenteren. Immers van haar wordt verwacht, dat ze zich strikt houdt aan de kaders die ze heeft gesteld en daar niet naar willekeur mee omgaat. Ook rust op haar de plicht om verantwoording af te leggen over de besteding van de beschikbare financiële middelen. Een experiment brengt naar zijn aard juist met zich mee, dat niet vooraf met zekerheid kan worden gezegd of het oordeel over de inzet van middelen uiteindelijk positief uitvalt.

Dat houdt dus in, dat voor experimenten ook andere afspraken moeten worden gemaakt over de democratische controle. Provinciale Staten moeten het Gedeputeerde Staten gunnen hun (financiële) medewerking te verlenen aan experimenten, waarvan op voorhand niet duidelijk is of ze zullen slagen. Controle verschuift meer naar achteren en moet meer plaatsvinden op het bereiken van de doelen, dan op ieder van de afzonderlijke projecten, die worden uitgevoerd om die doelen te bereiken.

Waardering voor de durf om te experimenteren (waaronder ook mislukte experimenten) moet groter zijn, dan de wil om ieder experiment op zijn eigen merites te beoordelen. Die ruimte is makkelijker te geven als ervoor wordt gezorgd dat experimenten in volledige transparantie worden uitgevoerd en dat ze worden gemonitord; het liefst door een onafhankelijke commissie. Breng transparant in beeld hoe gedacht wordt met het experiment de gestelde doelen te halen. Geef daarbij aan hoe en door wie beslissingen worden genomen over eventueel noodzakelijk gebleken bijsturing van het experiment. Ook kan het helpen om bij de start aan te geven wat de risico's zijn die er worden gelopen.

Leer van je successen en fouten. Breng deze ook over naar andere partijen. Het werken met een voorbeeldenboek, waar niet alleen geslaagde, maar ook gefaalde, projecten zijn opgenomen, kan aanstekelijk werken.

2.3 Kaders

Maar het draait niet alleen om het experimenteren in de vrije ruimte. De overheid heeft nou eenmaal bepaalde verantwoordelijkheden. Waar stelt zij kaders? Wat mag wel en wat mag niet? Welke doelen móeten worden bereikt? Waar ligt de balans? Dat is de kernvraag: in hoeverre laat je ruimte voor initiatieven en in hoeverre biedt je sturing? De overheid moet haar verantwoordelijkheid niet afschuiven op de burger. Grenzen stellen blijft één van haar belangrijkste taken.

Dat creëert ook duidelijkheid voor anderen. Het is belangrijk dat partners weten waar ze aan toe zijn. Communiceer eenduidig over je beleid, en houd vast aan genomen beslissingen. Communiceer afwijkingen en ga voorafgaand aan beslissingen hierover de discussie aan met je partners.

Een veelheid aan regels kan echter de beweegruimte van burger, maatschappelijk middenveld en bedrijvigheid beperken. Bovendien werkt complexe regelgeving vaak verwarrend. De regel is niet de leidraad, maar het maatschappelijke doel dat met een bepaald initiatief kan worden behaald. Dat vergt dus zowel van het bestuur als van het ambtenaren apparaat dat creatief en flexibel wordt omgegaan met de gestelde regels om ruimte te geven aan niet vermoede oplossingen.

3 Een goed klimaat voor transitie: de provinciale rol en houding

Deze paragraaf gaat in op de concrete handvatten die de raad met zijn advies biedt. Hoe kan de provincie haar rol het beste spelen? Hoe betreft ze de maatschappij? Hoe en waar kan ze het vormen van nieuwe coalities en het ontwikkelen van nieuwe initiatieven faciliteren? Welke kaders zijn daarvoor nodig? Hoe ligt dit politiek?

3.1.1 Gebruik krimp als invalshoek voor provinciaal beleid

De huidige en toekomstige demografische ontwikkelingen, maar ook de structurele ontwikkelingen op de grond-, bedrijventerreinen en woningmarkt, maken een verandering van de rol en houding van de provincie noodzakelijk.

De omslag van groei naar krimp speelt een rol bij bijna alle belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Het is daarom belangrijk om 'krimp' als kader voor de aanpak van al die problemen mee te nemen. Nieuw beleid dat wordt ontworpen, kan zodoende 'krimpbestendig' worden gemaakt.

3.2.2 Geef duidelijkheid: wat zijn de feiten en prognoses waar we gezamenlijk van kunnen uitgaan?

** iedereen beschikt over dezelfde informatie en feiten en beschouwt deze informatie als leidend voor het vinden van oplossingen*

Het is belangrijk om duidelijkheid te geven omtrent de cijfers over demografische, economische en sociaal-economische ontwikkelingen. Maak de problematiek omtrent krimp concreet en tastbaar. Hoe ziet de bevolkingsontwikkeling er op de korte, lange en middellange termijn uit? Welke verdeling zien we in Gelderland als geheel, in de verschillende regio's en binnen de verschillende gemeenten? Wat is de huidige overcapaciteit op de grondmarkt? Welke (financiële) consequenties heeft dit precies? Maak dit ook voor de verschillende regio's en gemeenten concreet. Regionaal maatwerk is noodzakelijk.

De provincie moet zich niet beperken tot alleen het uitbrengen van prognoses en het aangeven van trends. Ze moet deze ontwikkelingen breed en actief communiceren, zodat dit leidt tot een gedeeld beeld bij alle partijen. Deze pro-actieve houding gaat verder dan alleen het verstrekken van informatie. Ga ook actief in gesprek met betrokken partijen en betrek zodoende ook de informatie waarover zij beschikken. Onderzoek de feiten en ontwikkelingen samen met de relevante partijen in de regio.

3.3.3 Van groei-denken naar het begeleiden van krimp: andere rollen en verhoudingen binnen de ruimtelijke ordening

De tijd van de groeiscenario's is voorbij. Er moeten keuzes worden gemaakt voor wat betreft het

overschot aan plannen binnen de woningbouw-, bedrijventerreinen- en infrastructuurprogramma's.

Waar deze keuzes al gemaakt zijn, is dat vooral gebeurd door te sturen op het terugbrengen van de totale plancapaciteit per regio. Nog niet overal is dit succesvol afgerond. Daar waar dat wel het geval is, is niet altijd oog geweest voor de vraag of die resterende plancapaciteit op de meest wenselijke locaties ligt.

De provincie draagt ook daarbij een verantwoordelijkheid, en zal dus haar rol moeten spelen bij het oplossen van deze problematiek. Het doel moet blijven niet opnieuw overcapaciteit te laten ontstaan. Overleg op welke plaatsen gebouwd moet worden en waar het beste kan worden afgewaardeerd. Schep duidelijkheid en blijf monitoren of de plancapaciteit op de juiste plek ligt.

Voor de realisatie van de resterende vraag is een nieuwe rolverdeling tussen overheid, markt en burger noodzakelijk.

** Help coalities te vormen die samen gaan voor het oplossen van het probleem*

Dat kunnen de overheid, noch de overige partijen alléén. Partijen zijn daarvoor te zeer afhankelijk van elkaar geworden. Daarnaast is het zo dat de verbanden tussen projecten en verschillende belangen, problemen en oplossingen steeds hechter worden. Stel daarom geen enkelvoudige programma's meer op die zich slechts richten op één enkel deelaspect van de Gelderse leefomgeving, maar kom tot package deals waar verschillende doelen aan elkaar worden verbonden. Pas zo kan er echt meerwaarde ontstaan.

Om dat te bereiken moet er een klimaat worden geschapen dat duidelijk maakt welke partijen relevant zijn, wat ieders positie is, en welke agenda's men er op na houdt. Dit expliciet maken zorgt ervoor dat partijen gaan inzien, dat ze elkaar nodig hebben om hun doelen te bereiken.

Dit moet worden gefaciliteerd, zodat partijen daadwerkelijk bij elkaar aan tafel komen te zitten. Bij deze nieuwe werkwijze moeten niet alleen de overheden worden betrokken, maar juist ook (burger)-initiatiefnemers, maatschappelijke groeperingen en marktpartijen. Speel als overheid niet de voorschrijvende rol: het is niet altijd de taak van de provincie om aan te geven hoe het moet. Geef wel aan wat het uiteindelijke doel is en de randvoorwaarden die de provincie daarbij stelt. Daarbij staat de (inter-)regionale samenhang en afstemming centraal: die moet worden gewaarborgd. Daar moeten duidelijke procesafspraken over worden gemaakt.

** Als overheid stel je doelen centraal, niet de regels*

Het initiatief ligt dus bij de nieuwe coalities en niet altijd in eerste instantie bij de overheid. Durf, als provincie, dingen ook los te laten. Het gaat om een 'bescheiden betrokkenheid' van de overheid. Sommige verantwoordelijkheden moet je niet meer willen dragen, die kunnen beter bij andere partijen worden neergelegd.

Formuleer doelstellingen en stel budgetten beschikbaar, maar probeer niet teveel de details te regelen. Regels dienen een doel, en dat doel moet voorop staan. De huidige kaders en regels zijn op een dusdanig detailniveau vastgelegd, dat het heel moeilijk is voor burgers en bedrijven om eigen initiatieven te ontwikkelen.

In plaats hiervan zou de overheid moeten *'meewerken door mee te denken'*. Gebruik het ambtenarenapparaat om initiatiefnemende burgers en bedrijven te ondersteunen met advies en informatie. Daarbij moeten ook heel duidelijk de doelen en kaders van de overheid worden betrokken.

** Experimenteer!*

Om de effecten van krimp en de huidige crisis aan te kunnen pakken is het van belang om te experimenteren. Experimenten kunnen bijdragen aan een cultuurverandering en kunnen inspelen op nieuwe kansen die krimp biedt. Experimenten zijn vernieuwende innovatieve projecten die buiten de geijkte kaders durven te gaan.

Om 'experimenteren' daadwerkelijk tot een succes te kunnen maken, is een denkomslag nodig. We moeten af van de gedachte dat elk project moet slagen om het experimenteren te kunnen bestempelen als een succesvolle aanpak. Provinciale Staten moeten het Gedeputeerde Staten gunnen hun medewerking te verlenen aan experimenten, waarvan op voorhand niet duidelijk is of ze zullen slagen. Controle verschuift meer naar achteren en moet meer plaatsvinden op het bereiken van de doelen, dan op ieder van de afzonderlijke projecten, die worden uitgevoerd om die doelen te bereiken.

** Maar, stel ook duidelijke kaders op waarbinnen partners kunnen bewegen*

Als provincie draag je ook een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid. Die kun je niet volledig uit handen geven. Daarvoor zijn soms doelen, kaders en regels nodig. Beweegruimte daarbinnen is wel belangrijk, zodat initiatieven niet worden doodgeslagen. Het gaat erom dat je als overheid *duidelijk* je doelen en de kaders vaststelt en *duidelijk communiceert*. Dan is er geen verwarring wanneer je inderdaad gaat bijsturen indien bepaalde initiatieven niet binnen deze kaders passen.

Wat zijn, bijvoorbeeld, de concrete grenzen van de regionale woningbouwprogramma's? Wat zijn, op hoofdlijnen de doelen en keuzes omtrent belangrijke provinciale maatschappelijke opgaven? Deze visie moet zodanig worden geformuleerd dat er nog volop ruimte is om, met partners, per situatie tot een gebiedsspecifieke invulling te komen.

3.4.4 Richt je op vitaliteit, dan volgt de leefbaarheid vanzelf!

** leg het initiatief bij de burger, de markt en het middenveld!*

Vitale regio's zijn regio's waarbinnen de gemeenschap zelf de verantwoordelijkheid voelt om problemen aan te pakken. Vitaliteit is niet hetzelfde als leefbaarheid. Leefbaarheid gaat over het scheppen van randvoorwaarden (vaak door de overheid). De leefomgeving is maakbaar. Vitaliteit gaat om de gemeenschap zelf. Binnen het vitaliteitsdenken worden oplossingen (aan) gedragen door de gemeenschap zélf: de burgers, het middenveld, de bedrijvigheid én

de overheid. De overheid bedenkt niet langer eenzijdig de oplossingen. Sterker nog, ze is 'bescheiden betrokken' en legt het primaat bij de gemeenschap.

Maar, de beweging moet van twee kanten komen. Wanneer de overheid ruimte laat voor initiatieven van lokale partijen, zullen deze partijen ook oog moeten krijgen voor de overkoepelende belangen van de overheid. Daarvoor zijn duidelijke kwaliteitseisen, kaders en procesafspraken nodig. Door deze voorop te stellen kan worden bewerkstelligd dat aspecten zoals integraliteit, regionale afstemming, inpassing et cetera worden bereikt. Zo voorkom je kerktorenpolitiek. Niet de mentaliteit van 'in mijn dorp moet ook een zwembad komen' moet centraal staan, maar juist: 'op welke plek in de regio past een zwembad het beste'?

** ondersteun lokale bewustwording: urgentie voel je samen!*

Krimp kan pas echt worden aangepakt wanneer er een duidelijk gevoel van urgentie binnen de gemeenschap aanwezig is. Wanneer de urgentie alleen in het hoofd van de overheid leeft, zal er weinig veranderen. Soms is het een kwestie van afwachten totdat de problemen in de gemeenschap gevoeld worden. In andere gevallen is het belangrijk om in te spelen op lange termijn trends en ontwikkelingen waarvan de urgentie op dit moment nog niet direct binnen de gemeenschap is gekend.

De provincie kan een proactieve rol spelen in het verstrekken van informatie en het op gang brengen van discussies binnen de gemeenschap. Betrek de hele gemeenschap, ook jongeren en onvermoede partijen. Voorbeelden van vlees en bloed zijn belangrijk: laat mensen uit de gemeenschap hun problemen voorleggen!

** geef de gemeenschap de ruimte om haar initiatieven te kunnen ontwikkelen en trek gezamenlijk op!*

Binnen de lokale gemeenschap zelf wordt het sterkst gevoeld hoe die gemeenschap vitaal kan blijven. Die gemeenschap moet dan ook de ruimte krijgen eigen oplossingen te bedenken. Help ze als provincie om deze initiatieven te ontwikkelen. Zet goede voorbeelden in de schijnwerpers. Laat ambtenaren meewerken en meedenken. Creëer ruimte voor experiment. Toets niet (alleen) op bestaande regels en beleid, maar aan de doelen die gezamenlijk zijn gesteld.

3.5.5 Wat kan de provincie nu, concreet doen?

De rol van de provincie is driedelig. Ze biedt ruimte aan en faciliteert partijen om zelf met oplossingen te komen, maakt haar eigen belang kenbaar én stelt doelen en kaders die structurerend zijn voor de initiatieven van anderen. Alle drie de rollen komen pas goed tot hun recht als de provincie ook een zware verantwoordelijkheid neemt in het beschikbaar stellen van relevante informatie, kennis en expertise.

Vooraf bij de vraag over **hoe** de opgave moet worden opgelost, moet zij niet al te veel vooraf willen invullen. Geef partijen de ruimte om gezamenlijk oplossingen aan te dragen. Innovatieve, creatieve ideeën, die voortkomen uit de gemeenschap zelf moeten kansen krijgen.

Hoe kan de provincie deze rol nu concreet het beste uitwerken? Dat zal per situatie

verschillend zijn. Toch zijn er een aantal algemene spelregels die de provincie zou kunnen hanteren. Hieronder benoemt de raad een aantal van deze spelregels. Om te voorkomen dat ze vervallen in algemeenheden, zijn de spelregels hieronder aan de hand van een tweetal concrete voorbeelden uitgewerkt. Het eerste voorbeeld gaat in op de mogelijkheden die de regiocontracten bieden, het tweede voorbeeld gaat in op het thema functieverandering bij voormalige agrarische bedrijfsbebouwing.

Spelregels voor de provinciale rol en houding:

- Erken dat de problematiek op het niveau van de provinciale verantwoordelijkheid ligt; de provincie is de overheidslaag die de (inter-)regionale samenhang bewaakt.
- Stel een gezamenlijk gedeelde visie op en verbind daar een duidelijke koers aan (gericht op kwaliteit en vitaliteit); laat die neerslaan in gezamenlijke investeringen (van publieke en private partijen).
- Bewaak de koers en randvoorwaarden en hak op (inter-)regionaal niveau moeilijke knopen door.
- Geef de maatschappij de ruimte om met oplossingen te komen.
- Richt je vooral op de doelen, niet op de middelen/de weg waarlangs.
- Wees daarbij een consistente en een betrouwbare partner.
- Neem zelf ook voldoende ruimte om je rol op de juiste manier te spelen; leer, evalueer en experimenteer.
- Voorbeeldenboek: gebruik voorbeelden en evaluaties, zodat ook andere partijen er profijt van hebben.

De voorbeelden:

Voorbeeld 1: 'Regiocontracten in transitie: instrument voor vitale regio's'

De samenwerking tussen de Gelderse gemeenten, regio's en provincie op het gebied van de structuurversterking van stad en regio wordt geformaliseerd in zogenaamde 'regiocontracten'. De provincie stelt bij deze regiocontracten geld ter beschikking voor stedelijke en regionale ontwikkeling. Het geld is bedoeld voor projecten die het lokale belang overstijgen en de structuur van steden en regio's versterken. Samenwerking tussen gemeenten is daarbij een sleutelwoord.

De ambitie van de regiocontracten is duidelijk. Deze heeft veel overeenkomsten met de in dit advies geformuleerde 'transitiedachte'. In de concrete uitwerking van de regiocontracten, echter, blijkt dat deze transitiedachte niet overal een even sterke uitwerking krijgt.

We noemen een aantal concrete zwakke plekken en geven vervolgens aanbevelingen ter versterking van het regiocontract als een instrument voor het ontwikkelen van vitale regio's.²

** Individueel vs. regionaal belang*

Een belangrijke zwakke plek bij de uitwerking van regio-contracten blijkt de manier waarop projecten en initiatieven zich verhouden tot de (langetermijn) visie en koers die (o.a. in de structuurvisie) zijn uiteengezet. De provincie zet geld in om regio's en gemeenten te ondersteunen bij het behalen van haar kwalitatieve doelen (regionale belang). Maar omdat de provincie het probleemeigenaarschap soms teveel uit handen geeft aan gemeenten en regio-besturen, leidt dit er soms toe dat gemeentes het regio-contract gebruiken om het eigen individuele belang en/of project na te streven. In die gevallen ontstaat er een ballenbak van initiatieven, waarbij de samenhang, regionale afstemming en consistentie op de achtergrond blijft.

** Betrokkenheid van de regionale gemeenschap*

Bovendien zijn in de 'regionale dialoog' over het regio-contract niet altijd alle relevante partners bij het afwegingsproces betrokken. Het overleg heeft in een aantal gevallen een sterk bestuurlijk karakter (gesprek tussen regio, gemeente en provincie), en heeft weinig oog voor marktpartijen, middenveld en de burger. Sterker nog, de neiging bestaat om de afweging te veel over te laten aan lokale bestuurders.

** Integraliteit en samenhang*

Dat laatste zorgt er ook voor dat programma's en projecten niet altijd even goed zijn afgestemd op de plannen en belangen van de overige partners in de regio. Dit kan ten koste gaan van de integraliteit van programma's en de ruimtelijke kwaliteit die daaruit voortvloeit.

Provinciale belang: regionale afstemming, integraliteit en samenhang

In algemene zin kan worden gesteld dat er meer sturing gewenst is op het regionale belang. Wat zijn de (gezamenlijke) kwaliteitskaders waarop projecten en programma's moeten worden gebaseerd? Hoe kan daarop sterker worden gestuurd? De raad ziet het regio-contract als het ideale instrument om sturing te geven aan de ontwikkeling van vitale regio's. De provincie staat voor het bovenlokale belang en kan met de regio-contracten daar een stevige stimulans aan geven. Daarnaast is interregionale afstemming zeer uitdrukkelijke een taak van de provincie. De provincie kan daarbij regelend optreden als die afstemming niet plaatsvindt. Om dit te bewerkstelligen moet aandacht worden besteed aan de volgende aspecten:

Betrek alle partners bij het ontwikkelen van een gezamenlijke visie

Plaats het probleemeigenaarschap niet enkel en alleen in handen van de individuele wethouder/gemeente, maar bepaal de problematiek en aanpak samen met de regionale gemeenschap: de burger, marktpartijen, het middenveld én de overheden. Bepaal samen met lokale/regionale partijen de algemene thema's en eisen die voor de regio belangrijk zijn.

² overigens geldt hierbij dat de sterke en zwakke punten verschillen per regio. We benoemen de zwakke plekken hier in algemene termen en gaan niet in op de specifieke gevallen daarachter.

Concretiseer de koers en maak duidelijk wat de randvoorwaarden zijn

Welke eisen mag de provincie daarbij stellen? De provincie stelt een beperkt aantal kaders vast, gebaseerd op de regionale structuurvisie. Dat doet ze in overleg met lokale partijen. Voorbeelden van de kwaliteitseisen waar ze zich op zou kunnen richten zijn:

- * (inter-)regionaal belang
- * integraliteit
- * inpassing
- * vitaliteit
- * demografische veranderingen
- * quota voor regionale woningbouwaantallen

Geef ruimte: niet de methodiek maar het doel staat centraal

Geef daarna de opdracht terug aan de regio (met bescheiden betrokkenheid van de provincie), en geef hen de mogelijkheid tot verdere uitwerking!

Geef, als provincie, daarbij niet teveel randvoorwaarden aan de wijze van uitwerking, maar toets op de koersrichting en kwalitatieve kaders.

Een voorbeeld. Voor wat betreft de problemen binnen de woningbouwsector zijn, onder andere, de volgende oplossingsrichtingen denkbaar. Aan de ene kant kunnen gemeenten ervoor kiezen om af te boeken en zelf het verlies te nemen. Aan de andere kant kan ervoor worden gekozen om de oplossing van het probleem volledig aan de markt te laten. Dat zijn twee verschillende manieren, twee methodes. De provincie hoeft niet te bepalen welke methodiek de juiste is, maar moet aangeven wat de voorwaarden zijn, en de voorstellen toetsen aan de kwaliteitskaders die zijn gesteld en eventueel op basis daarvan (onderdelen van) de voorstellen in overleg aanpassen of afwijzen.

Duidelijkheid en consistentie

Geef, daarom, als provincie, duidelijkheid over wat gewenst is (en wat niet) en waar dat gewenst is (en waar niet). Maak duidelijk en expliciet keuzes en maak daar afspraken over met je partners. Consistentie is daarbij een kernwoord. Wijk niet af van gemaakte afspraken, maar mocht dat noodzakelijk zijn, doe dat in open overleg met je partners. Maak onderling gemaakte afspraken helder, communiceer deze, en spreek je partners er op aan. Sta, aan de andere kant, ook toe dat partners de provincie zullen aanspreken op deze afspraken.

Resultaat

Die hiervoor aangegeven openheid van proces kan als resultaat hebben dat regio's, gemeenten en partners tegen elkaar gaan zeggen: wat doe jij dat goed, wij gaan het ook op die manier aanpakken, laten we dat eens op elkaar aansluiten. Dat kan alleen als er sprake is van duidelijke kaders, consistent beleid, betrouwbaarheid, openheid in processen en een duidelijke richting.

Voorbeeld 2: 'Functieverandering bij Voormalige Agrarische Bedrijfsbebouwing'

In het streekplan maakt de provincie duidelijke keuzes omtrent functieverandering van voormalige agrarische bebouwing. Uitgangspunt is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied. Zo maakt het streekplan het onder andere mogelijk om vrijkomende agrarische gebouwen een nieuwe woon- of werkfunctie te geven. De provincie spreekt daarbij haar voorkeur uit voor functieverandering naar de woonfunctie. De provincie maakt hierbij dus een inhoudelijke keuze, die gericht is op kwaliteit en die grotendeels los staat van financiële overwegingen.

Tegelijkertijd stelt de provincie echter specifieke grenzen aan de maatvoering van de bebouwing. Daar moeten alle Gelderse regio's zich in de uitwerking aan houden, tenzij ze een door gedeputeerde staten geaccordeerde regio-specifieke invulling hebben opgesteld. Deze harde grenzen hebben vaak, echter, een negatieve uitwerking op specifieke lokale initiatieven. De financiële haalbaarheid, o.a., komt door deze maatvoering onder druk te staan. Dat is jammer, want vaak zijn de initiatieven wel gericht op het behalen van de kwalitatieve doelen van het beleid.

Ook regio's en gemeenten creëren veel extra regels voor de uitvoering. Zo wijzen ze bijvoorbeeld aan waar gebouwen wel een recreatieve functie mogen krijgen en waar niet; waar wel woonlocaties mogen komen en waar niet. Vaak doen ze dat vanwege hun eigen agenda (ze hebben zelf grondposities die eerst voor wonen moeten worden volgebouwd, alvorens ze wonen in het buitengebied willen toestaan). Veel zaken worden beregeld, met als gevolg dat er weinig mogelijk is. De opgave wordt te geïsoleerd benaderd en niet geplaatst in een integraal lange termijn perspectief op regionaal niveau. Aan de vraag hoe er nu echt kan worden aangesloten op de vitaliteit van de regio wordt voorbijgegaan.

Wat kan de provincie nu concreet doen om dat te voorkomen?

Provinciale verantwoordelijkheid

Vanwege het (financiële) belang dat individuele gemeentes hebben, leggen zij in sommige gevallen sterke beperkingen op aan functieverandering naar wonen in het buitengebied. Zulke maatregelen staan vaak haaks op het streven naar de vitaliteit van het buitengebied. Het is belangrijk dat de provincie de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving in het buitengebied neemt. Dat betekent ook dat ze functieverandering in een veel breder perspectief zou moeten plaatsen dan alleen woonbeleid. Betrek ook vraagstukken met betrekking tot werkgelegenheid, slopen, zorg, voorzieningen et cetera erbij.

Bepaal een gezamenlijke koers en visie

Het is belangrijk om daarbij aandacht te besteden aan regionale verschillen. De oplossingsrichtingen en kwaliteitseisen die worden gesteld moeten regionaal, samen met de betrokken partijen, worden uitgewerkt. Daarbij kan worden gedacht aan thema's als:

- interregionale samenhang
- regionaal belang
- ruimtelijke kwaliteit
- inpassing
- verkeersaantrekkende functie
- tegengaan verrommeling
- economische impact en bedrijventerreinprogramma's
- bestaande woningbouwprogramma's, en rood voor rood regelingen

Stel een gezamenlijke koers en (investerings) agenda op, waarin duidelijke afspraken worden gemaakt over de doelen en kwalitatieve randvoorwaarden.

Geef ruimte voor oplossingen

Wanneer er duidelijkheid is over de doelen en eisen, laat dan ruimte voor lokale initiatiefnemers en gemeenten zodat zij samen kunnen overgaan tot functieverandering. Laat hen onderling afspraken maken over de methodiek. Wees er scherp op dat gemeenten en regio's geen overmatige regelgeving op de uitvoering zetten, maar zorg ervoor dat de gezamenlijk bepaalde kwalitatieve doelen worden behaald.

Voorbeeldenboek en experimenteerruimte

Op het gebied van functieverandering zijn er binnen Gelderland al enkele geslaagde projecten te benoemen (bijvoorbeeld Berkelland). Maak gebruik van deze voorbeelden en neem ze op in een voorbeelden boek. Durf te experimenteren, en geef, met name bij gemeentes aan, dat dit kan leiden tot positieve ontwikkelingen. Gemeenten zijn heel bang voor negatieve ontwikkelingen als ze niet alles strikt beregelen. Het is de rol van de provincie om die angst op lokaal niveau weg te nemen, zodat de kwalitatieve doelen omtrent het functieveranderingsbeleid op regionale schaal kunnen worden behaald.

Bijlage 1

Omgaan met krimp in het landelijk gebied: vitaliteit als vertrekpunt.

Bas Breman – Alterra Wageningen UR
bas.breman@wur.nl

1. Krimp in perspectief - een blik over de grens

Tekstbox 1: Amendoeira da Serra, Portugal

Ik zou u, om te beginnen, graag mee willen nemen naar zuid Portugal. In de periode 2003 – 2006 woonde ik gedurende een aantal jaar in de Alentejo. De Alentejo beslaat een groot deel van het zuiden van Portugal en is het platteland van Europa. Op een oppervlakte van 2/3 van NL. wonen nog geen 500.000 mensen. Dit is het gebied waar in de jaren '70, ten tijde van de agrarische revolutie grote corporaties van duizenden landarbeiders zijn opgericht. Na een aantal jaar is deze agrarische revolutie eigenlijk mislukt en is nagenoeg alle grond weer in handen van de oorspronkelijke adel en grootgrondbezitters gekomen. Tegenwoordig worden deze landgoederen extensief beheerd. Het gevolg is onder andere dat de werkgelegenheid de afgelopen decennia drastisch is teruggelopen en dat er sprake is geweest van een grote leegloop van het platteland. Dit is krimp in ultima forma.

In het kader van een onderzoeksproject voor het Portugese Ministerie van landbouw, gericht op de de leegloop van het platteland deed ik onderzoek in een aantal kleine kernen. Eén van die kernen is het dorp Amendoeira da Serra, diep in het zuiden van de Alentejo. Amendoeira da Serra is een gehucht van zo'n 80 inwoners. Het leeuwendeel boven de 55 en voor een groot deel nog analfabeet.

Er gaat veel Europees geld naar deze streek, onder andere ook naar plattelandsontwikkeling, met name voor het versterken van de leefbaarheid. Verschillende NGO's hebben daar een dagtaak aan. Veel van die middelen zijn gericht op het versterken van de fysieke infrastructuur, wegen, dorpshuizen etc.

Tijdens één van deze onderzoeken werd vanuit een lokale NGO een inventarisatie gemaakt naar de wensen van de mensen in Amendoeira da Serra. Zij mochten aangeven waar men het geld in wilde investeren. Een dorpshuis, een zwembad, sportvoorzieningen?

Na lang beraad kwam het dorp met een suggestie: het liefst zag men dat er geïnvesteerd zou worden in een uitvaartcentrum. De motivatie.... er vielen zo vaak mensen weg uit de gemeenschap. Nu moest men steeds een uur reizen om in het dichtstbijzijnde stadje op een fatsoenlijke manier afscheid te kunnen nemen. Het feit dat veel mensen geen auto hadden of niet zelf konden rijden en dat er maar één keer per dag een bus reed maakte het niet makkelijker. Met een uitvaartcentrum in eigen dorp zouden die problemen verholpen zijn.

Een uitvaartcentrum als symbool voor het versterken van de leefbaarheid in een dorp. Dat klinkt nogal cynisch, en is natuurlijk een extreem voorbeeld. De realiteit in Portugal zet het krimpvraagstuk in Nederland in perspectief. Toch heeft deze ervaring mij destijds wel doordrongen van iets wat volgens mij ook voor Nederland van toepassing is. Dat is het verschil tussen leefbaarheid en vitaliteit. Tussen een gemeenschap waar men de leefbaarheid op peil probeert te houden, en een vitale gemeenschap.

Naar mijn mening is leefbaarheid zonder een onderliggende dynamische gemeenschap een hol begrip.

Ook in Nederland concentreert de discussie over krimp in Nederland, met name in het landelijk gebied, zich momenteel echter nog hoofdzakelijk op het vraagstuk van leefbaarheid, waarbij veelal het behoud van de fysieke infrastructuur en voorzieningen centraal staat.

Waar ik voor zou willen pleiten is een verschuiving naar vitaliteit als vertrekpunt bij het omgaan met krimp. Dit heeft echter ook consequenties voor de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen, waaronder ook de overheid.

Het zijn deze begrippen, de betekenis daarvan in de discussie over krimp en de wijze waarop daar vanuit de overheid mee omgesprongen moet worden, die ik aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden en recente studies en rapporten centraal wil stellen in deze paper.



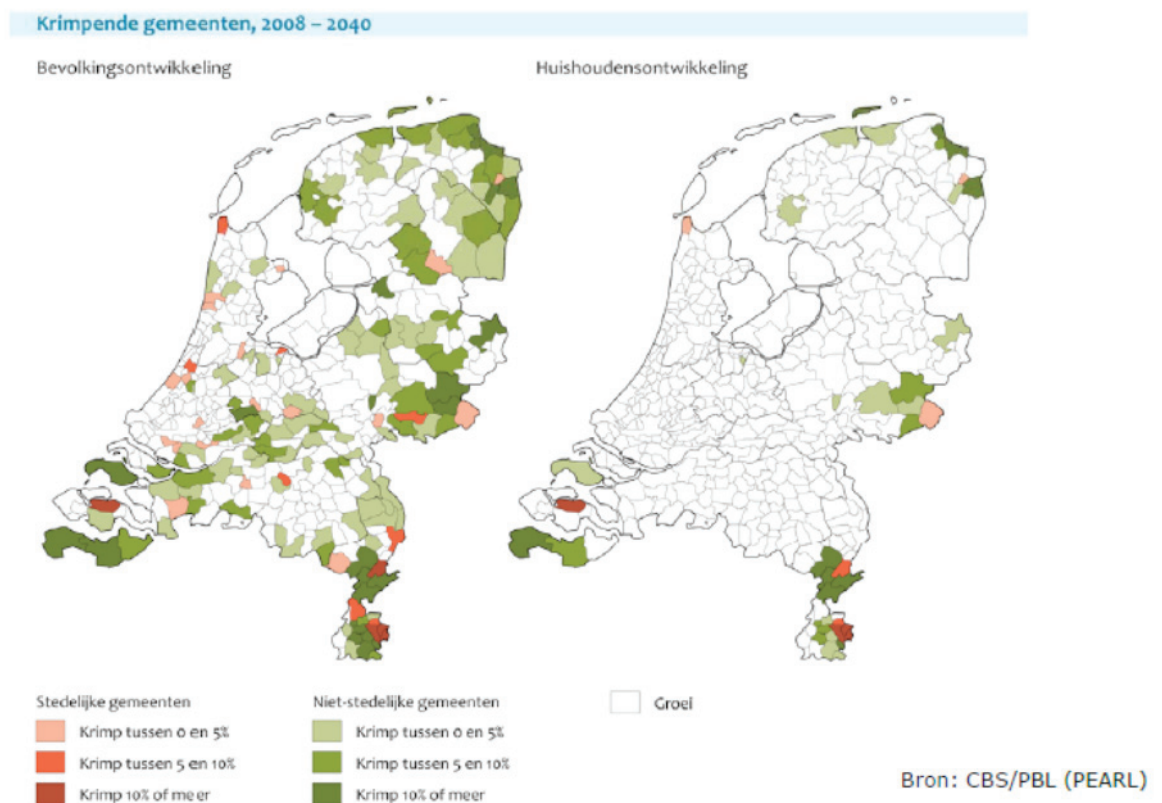
Figuur 1 – Het platteland van zuid Portugal

2. Krimp, landelijk gebied en leefbaarheid

Krimp gaat voor een groot deel over groeiende contrasten tussen regio's. Deze contrasten worden met name ook zichtbaar in de tegenstellingen tussen de bevolkingsontwikkeling in landelijk gebied en stedelijk gebied. In het rapport 'Kansen voor een krimpend platteland' zegt de (voormalige) Raad voor het Landelijk Gebied (2009) hierover dat: *'de krimp slaat versterkt neer op het landelijk gebied. De demografische ontwikkelingen, met name ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling, zijn eerder zichtbaar en uiteindelijk vaak sterker in het landelijk gebied'*

Dit komt onder andere duidelijk naar voren in figuur 2 waaruit blijkt dat het overgrote deel van de gemeenten die geraakt zal worden door krimp gekarakteriseerd is als landelijke gemeente. Dit past binnen een algemene tendens, in binnen en buitenland, van re-urbanisatie, verbonden aan het feit dat economische activiteiten zich steeds meer concentreren in en rond grote steden. De trend is dat de dynamiek in de stad zit en dat het landelijk gebied steeds meer op zichzelf is aangewezen. Ook het huidige kabinetsbeleid focust op versterking van de stedelijke kernen en agglomeraties waardoor naar verwachting het contrast tussen stedelijk en landelijk gebied, en tussen groei- en krimpregio's de komende jaren alleen nog maar verder versterkt zal worden.

Het landelijk gebied is dus extra kwetsbaar voor bevolkingsdaling en voor veranderingen in de bevolkingssamenstelling. Gezien de relatief lage bewonersdichtheid van het landelijk gebied kan een bescheiden krimp in absolute aantallen ook al een relatief grote impact hebben. Meer nog dan een kwantitatief vraagstuk van aantallen mensen, woningen of voorzieningen gaat het hierbij echter vooral om een kwalitatief vraagstuk waarover meestal wordt gesproken in termen van leefbaarheid.



Figuur 2 –Krimp in stedelijke en niet-stedelijke gemeenten (PBL, 2010)

Ook in de recente voortgangsrapportage van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling (juni, 2011) wordt gesteld dat 'het hoofddoel van het krimpbeleid is het op peil houden van de leefbaarheid in gebieden die te maken hebben met bevolkingsdaling'.

De aandacht voor het vraagstuk van leefbaarheid is niet nieuw en zeker ook niet voorbehouden aan het vraagstuk van krimp of aan krimp of -anticiperregio's¹. Integendeel het staat, met name ook in het landelijk gebied, in feite al een aantal decennia op de agenda. Toch kleven er naar mijn mening een

aantal vooronderstellingen aan dit begrip leefbaarheid die maken dat het uiteindelijk tekort schiet voor de complexiteit en de uitdagingen van het krimpvraagstuk.

1. Een gangbare definitie van leefbaarheid is *"de mate waarin de leefomgeving aansluit bij de voorwaarden en behoeften die er door de mens aan worden gesteld. Het gaat over de voorwaarden waaronder mensen in een bepaalde omgeving kunnen en willen samenleven"* (RIGO, RIVM).
Bij het op peil houden van de leefbaarheid gaat het dus over het in stand houden van (minimale) randvoorwaarden, een ondergrens. Aan de ene kant is dit een vrij defensief, of zelfs negatief vertrekpunt. *Een leefbare wijk lijkt een zelfde kwaliteitsniveau te duiden als een eetbaar diner of een leesbaar boek. Voldoende, maar niet veel meer dan dat* (van Dorst, 2005). Tegelijkertijd suggereert deze definitie een forse mate van stuurbaarheid of maakbaarheid: wanneer de juiste randvoorwaarden maar worden gecreëerd, blijft de leefbaarheid op peil en blijven de mensen er wel wonen. Het voorbeeld uit Portugal laat volgens mij zien dat dit niet automatisch (?) opgaat. Ook recente ervaringen met krimp in Duitsland en Nederland (SEV, 2011) laten zien dat het krimpvraagstuk dusdanig complex, veelvormig en onvoorspelbaar is dat er grote vraagtekens kunnen worden gesteld bij deze maakbaarheid. Leefbaarheid is geen randvoorwaarde waarop je kunt sturen, maar iets wat wordt gedragen door de juiste mensen. Hierover meer in de volgende paragraaf.
2. De discussie over leefbaarheid gaat in de praktijk vaak over de aanwezigheid van de juiste fysieke infrastructuur. Met name waar het gaat om woningen, scholen, winkels etc. Dit geldt ook voor krimp. Enerzijds is dit begrijpelijk want het is via deze infrastructuur en voorzieningen dat het verschijnsel van krimp vaak ook het eerste en het meest tastbaar tot uiting komt. De trigger voor het bewustzijn over krimp is vaak de school die gaat sluiten, het café of de winkel die dichtgaat of de bibliotheek in het centrum die leegstaat en dreigt te verloederen.

Toch laten een aantal recente studies en voorbeelden zien dat deze relatie krimp, leefbaarheid en voorzieningen minder sterk is dan vaak gedacht wordt. Eind jaren 50 van de vorige eeuw verscheen de studie *Bedreigd Bestaan*, een sociografisch onderzoek naar de economische, sociale en culturele situatie in Noord-Groningen. Aanleiding voor dat onderzoek was dat destijds al werd gevreesd voor het bestaan in Noord-Groningen als gevolg van een teruglopende werkgelegenheid, een krimpende bevolking en een verschraling van het voorzieningenaanbod. Het onderzoek en het boek *Bedreigd Bestaan* hadden als doel om *'de bevolking een spiegel voor te houden, de lokale overheden te informeren over de actuele situatie op het Noord-Groninger platteland en de 'Centrale Overheid' kennis te laten nemen van de urgentie van de gevolgen van de ontvolking in de regio'*. Recentelijk heeft er een vervolgonderzoek plaatsgevonden op de studie *Bedreigd Bestaan* waarvan de resultaten zijn verschenen in de rapportage *'Leven in de Leegte – Leefbaarheid in Noord-Groningen anno 2010'*. Eén van de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek is dat, *'ondanks het feit dat de werkgelegenheid in de landbouw inderdaad fors is afgenomen, de voorzieningen zijn teruggelopen en veel jonge inwoners nog steeds wegtrekken, het voortbestaan van de kleine dorpen en de leefbaarheid toch niet in direct gevaar zijn. De conclusie luidt dan ook dat de voorzieningen geen voorwaarden zijn voor de leefbaarheid.'*

Een vergelijkbare conclusie komt ook voort uit een recente verkenning naar de Sociale Staat van Zeeland (2011). Op basis van een onderzoek onder bijna 15.000 inwoners van Zeeland en inventarisaties in de 159 kernen en wijken van de provincie, is onderzocht welke factoren van invloed zijn op de leefbaarheid. Ook hier is de conclusie dat *"het niet zozeer de aanwezigheid van (veel) voorzieningen is die een voorwaarde is voor het ervaren van leefbaarheid, maar eerder de individuele betrokkenheid bij de kern of de wijk. Voorzieningen zijn eerder het resultaat van vitaliteit in een kern of wijk, dan voorwaarde om leefbaarheid te behouden"*.

3. Een derde belangrijk kenmerk van de discussie over leefbaarheid en krimp is dat het probleemeigenaarschap, de verantwoordelijkheid voor oplossingen en de sturingsambities, hoofdzakelijk lijken te liggen bij lokale en regionale overheden. Juist ook ten aanzien van de (fysieke) randvoorwaarden en voorzieningen zijn het vooral de gemeenten en provincies die als eerste de handschoen oppakken om 'de leefbaarheid te behouden'. De reflex is vaak dat gemeenten als eerste aan de bel trekken, in veel gevallen, wanneer blijkt dat de opgave het gemeentelijke perspectief en slagkracht overstijgt haakt ook de provincie aan. Weliswaar zijn er allerlei voorbeelden van procesmanagement waarbij lokale partijen of 'de burger' via participatie bij het vraagstuk betrokken wordt maar in de meeste gevallen gaat het hier om bescheiden vormen van informeren of consulteren en blijft de regie of sturing stevig in handen van de lokale overheden.

Dat deze dominante rol van de overheden, en de nadruk op fysieke randvoorwaarden hardnekkig is blijkt ook uit de evaluatie van de zogenaamde krimp pilots en experimenten. Ook in deze experimenten, die toch nadrukkelijk tot doel hebben om te experimenteren met nieuwe vormen van samenwerking en een innovatieve aanpak van het krimp vraagstuk blijkt dat vaak nog sprake is van een klassieke rol en taakverdeling (zie tekstbox).

Tekstbox 2: Krimp pilots en experimenten

Eind 2009 is het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling 'Krimpen met Kwaliteit' opgesteld door het Rijk, IPO en VNG. In dit door het kabinet goedgekeurde actieplan is toegezegd dat het kabinet de krimp- en anticipatie regio's zal ondersteunen, onder andere door in te zetten op zogenaamde krimp-experimenten die kunnen helpen bij het ontwikkelen van een goede aanpak op het terrein van bevolkingsdaling.

Het grootste deel van de experimenten komt voort uit de drie voornaamste krimp regio's: Eemsdelta / Oost Groningen (6), Parkstad Limburg (5) en Zeeuws-Vlaanderen (5).

De overige zes bestaande krimp experimenten zijn afkomstig uit anticipatie regio's Noord-Oost (en -West) Fryslân (4), Noord- en Midden-Limburg (1) en het Groene Hart (en Hoeksche Waard) (1).

De 22 experimenten kennen een variëteit aan thema's en aanpakken maar zeker de helft concentreert zich op de opgaven op de woningmarkt. Andere thema's zijn onderwijs, zorg, overige voorzieningen, burgerbetrokkenheid en herinrichting openbare ruimte.

Verreweg de meeste experimenten worden getrokken door een gemeente (8) of een provincie (10). Daarnaast is er een samenwerkingsverband van gemeenten (Parkstad Limburg) dat optreedt als trekker van twee experimenten. De gemeentelijke experimenten zijn relatief concreet en hebben meestal betrekking op een specifiek probleem in een specifieke wijk of dorp. De experimenten van de provincies Limburg, Zeeland, Zuid-Holland, Fryslân en Groningen en ook de twee experimenten van Parkstad Limburg (intergemeentelijk samenwerkingsverband) zijn meestal complexer en hebben een meer regionaal karakter. Gemeenten zijn hier wel actief bij betrokken.

In slechts een paar van de pilots en experimenten bleek dat er sprake was (geweest) van burgerparticipatie. In nagenoeg alle gevallen ging het hierbij slechts om bescheiden vormen van participatie, namelijk het informeren of raadplegen van de burgers. Dit is nog ver verwijderd van een burgerinitiatief waarbij de lokale bevolking ook zelf verantwoordelijkheid neemt.

Bron: 'Experimenteren met krimp'. Monitoringsrapportage Alterra Wageningen UR

3. Vitaliteit als vertrekpunt

Geleidelijk aan vindt in het krimpvraagstuk een verschuiving plaats van een focus op leefbaarheid en voorzieningen als randvoorwaarden voor een levensvatbare gemeenschap naar aandacht voor vitaliteit. Onder vitaliteit versta ik hierbij de eigen 'levenskracht', of het herstelvermogen van een gemeenschap.

De vraag die daarbij centraal staat is niet langer of 'de leefomgeving aansluit bij de voorwaarden en behoefte die er door de mens aan worden gesteld' maar veel meer of- en in welke mate de bewoners of een gemeenschap ook zélf in staat zijn om de leefbaarheid van hun dorp of wijk positief te beïnvloeden. Het gaat steeds minder over de randvoorwaarden, en steeds meer over de eigen kracht.

Het is niet verwonderlijk dat juist ook in krimpregio's deze vraag centraal komt te staan. Als zich ergens de veranderende context van crisis en bezuinigingen doet voelen dan is het hier. Als ergens evident is wat de grenzen zijn aan investeringen door de overheid, dan is het hier. Het behoort simpelweg vaak niet meer tot de mogelijkheden om vanuit de overheid de randvoorwaarden op peil te houden. Zoals de Rijksadviseur voor het landschap Ytje Feddes onlangs stelde in de toelichting op EO weijersprijsvraag "juist ook voor een krimpregio [als de veenkolonieën] geldt bij uitstek dat deze het op eigen kracht moet doen. Er ligt niet ergens vlak over de grens een welvarend stuk buitenland waar ze op kunnen leunen. Je komt er ook niet door een extra trein naar de Randstad te laten rijden. Het gebied moet de kracht helemaal uit zichzelf halen".

Gelukkig leidt de groeiende aandacht voor dit begrip van vitaliteit ook tot steeds meer goede voorbeelden en inzichten. Eén mooi voorbeeld betreft een recente casus uit Almen in de Achterhoek.

Tekstbox 3: Achterhoek / Almen

Donderdag 15 september 2011 was een feestelijke dag in Almen, gemeente Lochem, in de Achterhoek. Na 13 jaar zonder supermarkt opende op deze dag een nieuwe buurtsuper zijn deuren in het dorp.

De ruim 1200 inwoners van Almen, waren voor de boodschappen al jarenlang aangewezen op de omliggende dorpen. Voor de minder mobiele bewoners reed er de afgelopen jaren, met subsidie van de Provincie in het kader van de leefbaarheid, wel nog een zogenaamde buurtbus of boodschappenbus die ook stopte bij winkels in andere dorpen.

Echter, al in 2006 bleek bij de ontwikkeling van het Dorpsplan dat een eigen winkel boven aan de wensenlijst van de bewoners stond. Vanaf dat moment heeft de Vereniging Almens Belang de handschoen opgepakt en is deze zich hier voor gaan inzetten.

De eerste stap was het betrekken en enthousiasmeren van de betrokken wethouder en burgemeester. Wat helpt is dat de burgemeester van de gemeente Lochem zelf ook in Almen woont. Al in 2007 raakte de organisatie Support en co. betrokken. Dit is een organisatie die door een bijzondere formule en werkwijze buurtsupers weer rendabel weet te exploiteren. Support en co. Combineert het zakelijke aspect met de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt en speelt hiermee in op de Wet Maatschappelijk Ondernemen. In Almen bleek dit mogelijk door samenwerking aan te gaan met de zorginstelling Het Plein uit Zutphen. Er was ruimte om voor zo'n 180 uur (15 / 20 trajecten) uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen in de lokale buurtsuper.

De volgende stap was de betrokkenheid van de woningbouwcorporatie (De Groene Waarden). De Vereniging Almens Belangs en de andere partijen wisten deze corporatie zo ver te krijgen om de leegstaande Rabobank in het centrum van Almen op te kopen en te verhuren aan Support en co. Naast een stuk Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen was een belangrijke overweging voor de woningbouwcorporatie hierbij ook het feit dat de overige woningen die zij in het dorp bezitten beter hun waarde behouden wanneer zich een winkel in het dorp bevindt.

De gemeente heeft zich hard gemaakt om de nodige subsidies voor verbouw en inrichting van het pand bij elkaar te krijgen. Ook heeft de gemeente de ruimte gecreëerd voor een nieuwe bestemming van de oude Rabobank. De winkel wordt daarbij ook ingericht volgens een heel nieuw concept.

Support en co. denkt verder na over aanvullingen op de dienstverlening door bijvoorbeeld ook een bezorgdienst van boodschappen aan het initiatief te koppelen of de verkoop van kerstpakketten met producten uit de streek.

De grote motor achter dit initiatief was de Vereniging Almens Belang. Met behulp van een lange adem is het gelukt om na 5 jaar weer een buurtsuper te openen in het dorp. De kracht van dit initiatief uit de gemeenschap wordt heel concreet zichtbaar in de vrijwillige inzet van bewoners in de winkel.

Als een voorwaarde voor de exploitatie van de buurtsuper had de Support en co. gevraagd om 20 uur vrijwilligersinzet vanuit het dorp, juist ook om de herkenbaarheid van de winkel voor het dorp en de betrokkenheid met het dorp te vergroten. Op de dag van de opening hadden zich al 17 vrijwilligers voor 1 a 2 dagen in de week aangemeld waarmee de buurtsuper in feite het karakter van een burgerinitiatief heeft gekregen.

Er zijn meer voorbeelden van dit soort burgerinitiatieven of vitaliteit in kleine kernen. In de analyse 'Sterke Verhalen – burgerinitiatieven voor voorzieningen in kleine kernen' (SEV, 2011) staat de vraag centraal welke factoren een rol spelen bij het opzetten en in stand houden van dit soort burgerinitiatieven. Enkele cruciale factoren die daarin worden genoemd zijn:

1. Sociale factoren als cohesie, saamhorigheid, vertrouwen van- en in de gemeenschap blijken een fundamenteel ingrediënt te zijn voor dit soort initiatieven en voor de vitaliteit van een gemeenschap. Meer dan de nabijheid van vrienden of familie gaat het hierbij vooral om zaken als *'contacten in de buurt, een hechte gemeenschap in de woonplaats en het ondernemen van activiteiten in de omgeving als vrijwilligerswerk, lidmaatschap van een vereniging, actief zijn in de gemeentepolitiek en het ontmoeten van mensen in losse verbanden'* (CAB, 2011). Heel belangrijk is dus een soort natuurlijk gevoel van verbondenheid en een collectief gevoel van trots of betrokkenheid bij de wijk.
2. Een hechte gemeenschap is niet het hele verhaal. Ook de aanwezigheid van één of enkele sleutelfiguren of trekkers blijkt vaak een belangrijke voorwaarde voor het mobiliseren van vitaliteit en voor het succes van burgerinitiatieven in een gemeenschap. Deze sleutelfiguren beschikken over een bijzondere mix van eigenschappen. Enerzijds zijn het mensen met een grote lokale betrokkenheid die vertrouwen genieten en die goed weten te luisteren naar wat andere dorpsbewoners bezighoudt en dit weten te vertalen in breed gedragen ideeën. Anderzijds zijn het juist ook hele mobiele bewoners met grote sociale netwerken en een brede ervaring, veelal ook buiten de grenzen van het dorp. Juist ook door deze ervaring en netwerken zijn ze in staat om initiatieven op een hoger plan te tillen en te verbinden aan bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Niet zelden zijn deze trekkers ook nieuwkomers of 're-migranten' die een hele bewuste keuze hebben gemaakt om (weer) in het dorp te gaan wonen, die trots zijn op die keuze en zeer betrokken.

In Duitsland staat de aandacht voor de zogenaamde 'Zivilgesellschaft' of de 'engagierte Bürger' nadrukkelijk op de agenda in de hele krimpdiscussie. Deze aandacht is niet toevallig maar voor een belangrijk deel noodgedwongen. De bevolkingsdaling neemt in Duitsland grote proporties aan en het wordt steeds duidelijker dat, zoals het

Berlin Institut (2011) in recente demografische verkenningen stelt, 'der Staat nicht mehr alles kann, was er einst vorgab zu können.' *Die Zivilgesellschaft, die engagierten Bürger, die Freiwilligen aus Stadt und Land sollen es nun richten. Sie soll jetzt zu einer tragenden Säule sozialstaatlicher Strukturen werden*".

Recentelijk kwam ik hiervan in Halle (Duitsland) een inspirerend voorbeeld tegen.

Tekstbox 4: Halle, Duitsland

"Es braucht einiger verrückten", zo vertelt onze gids Alexander terwijl hij ons door de straten van een buitenwijk van Halle leidt. Indrukwekkend om te zien hoe zich hier sinds enkele jaren herstel begint af te tekenen. Ook deze wijk, deze hele regio eigenlijk, is hard getroffen door de krimp. Sinds die Wende trokken honderdduizenden weg uit Oost-Duitsland met op vele plekken leeggelopen en vervallen buurten als gevolg. Het is een patroon wat op vele verschillende plekken in Oost Duitsland te zien is, Berlijn, Dessau, Halle.

Volgens de prognoses is de krimp in Duitsland nog lang niet ten einde, integendeel, op het zuiden van het land na (Beieren) krimpt het tegenwoordig bijna overal.

Volgens het Berlin Institut (Maart, 2011) moet de echte verandering nog komen. De gemiddelde leeftijd is door de vergrijzing flink aan het stijgen en er worden steeds minder kinderen geboren. Mede omdat er kostbare tijd verloren is gegaan met het ontkennen van de krimp gaat het inmiddels, net als bij klimaatverandering, misschien wel meer om adaptatiestrategieën dan om mitigatie.

Wat onze gids Alexander ons duidelijk maakt op zijn rondleiding door Halle is dat kleine initiatieven en het doorzettingsvermogen van enkele 'verruchte' individuen een groot verschil kunnen maken. Zo zijn ze hier 3 – 4 jaar geleden met slechts vier mensen begonnen om te proberen het verval een halt toe te roepen. In eerste instantie met allerlei sympathieke, kleinschalige initiatieven. Muurschilderingen, concerten, een buurtkroeg, een straatfestival, 'guerilla gardening' en een succesvol initiatief van stadslandbouw om braakliggende terreinen opnieuw in te richten en bewoners te mobiliseren. In het begin tegen de klippen op.

Denk maar niet dat de rest van de buurt meteen stond te springen van enthousiasme. Integendeel, ze hebben meerdere malen hun kop gestoten en nul op het rekest gekregen. Maar toch, doorzettingsvermogen heeft er toe geleid dat mensen uit de buurt uiteindelijk toch mee gingen doen. Stukje bij beetje trad er een verandering in. "Das bilt der Leute hat sich geändert". Mensen begonnen zich er tegen aan te bemoeien, zelf ook actief te worden. Soms ook te protesteren, maar ook dat is een vorm van engagement. Het betekent dat het ze iets uitmaakt, en dan komen ze in beweging, aldus Alexander.

Ook niet onbelangrijk, doordat er geleidelijk aan weer meer leven op straat komt, en de buurt stukje bij beetje opknapt, wordt de buurt ook weer aantrekkelijker voor studenten. Voorheen hadden die het meestal na 1 of 2 maanden wel gezien. Nu blijven ze, en dragen zelf ook bij aan de activiteiten in de wijk. Recentelijk heeft een Belgische ondernemer een aantal van de panden gekocht die op de nominatie stonden om gesloopt te worden. Dit nadat de wijk volop in het nieuws kwam bij een twee weken durend straatfestival. Nu staan de panden op het punt te worden gerenoveerd. Het lijkt alsof ze in deze wijk de negatieve spiraal die vaak gepaard gaat met krimp hebben weten om te buigen.



Figuur 3 – Stadslandbouw in Halle (2011)

3. Een trekker of een gemeenschap komen echter niet vanzelf in beweging. Een derde cruciale voorwaarde naast gezamenlijkheid en trekkers is een gevoel van urgentie, en vervolgens het probleemgevoel van deze bewoners.

Het gevoel van urgentie staat of valt met de bewustwording van het probleem. Opvallend genoeg blijken veel burgerinitiatieven juist te ontstaan, of op te bloeien op het moment dat bijvoorbeeld een gemeente aangeeft zich terug te moeten trekken of geen oplossing meer te kunnen bieden. Een dergelijke 'wake-up call' blijkt achteraf de concrete aanleiding om de (latente) betrokkenheid van de bewoners te activeren. Vanuit deze urgentie ontstaat ook het probleemgevoel. Kenmerkend voor veel burgerinitiatieven is dat er sprake is van een duidelijke verwevenheid van persoonlijke interesses en belangen die worden gekoppeld aan een publieke zaak. In dit verband wordt ook wel gesproken over 'levenspolitiek' (Van Dam, 2008). Juist omdat burgerinitiatieven zo sterk verbonden zijn met het persoonlijk leven en de beleving van de initiatiefnemers, wordt bijzonder veel energie in de initiatieven gestoken en kunnen ze zeer vitaal en vasthoudend zijn.

De groeiende aandacht voor het belang van burgerinitiatieven, engagement, of vitaliteit, vertaalt zich gaandeweg in een andere overtuiging voor de wijze waarop met krimp kan/ moet worden omgegaan. Niet meer het grotere plan, of de overkoepelende visie staat centraal, maar veel meer een pragmatische, organische aanpak. Niet een vastomlijnd eindbeeld is het doel, maar juist het komen tot snelle acties en verbeteringen, op basis van een hoog improvisatiegehalte. Geen blauwdruk, maar maatwerk. Geen regie van bovenaf, maar particulier initiatief van onderop als vertrekpunt.

Tijdens de studiereis naar Duitsland valt de term Planologie. Het lijkt soms wel of de aanpak van krimp niet of nauwelijks te plannen valt, of er weinig logica is in de oplossingen. Een deel van de verklaring hiervoor zit hem in de verwevenheid van publiek en privaat bezit. Van particuliere en publieke belangen. In Dessau bijvoorbeeld had men in eerste instantie een grootschalig plan/ ontwerp gemaakt voor de (vele) vrijkomende ruimte in de stad. Een groot park / groenzone die verschillende natuurgebieden met elkaar moest verbinden. Toen men na veel duwen en trekken zo ver was om op één plek te beginnen met slopen bleek dat particuliere eigenaren een hele andere strategie ontwikkelden. In de hoop dat hun woningen wél het verschil konden

maken begonnen ze het pand opeens grondig te renoveren. 'Wishful thinking' misschien, maar ook een streep door de rekening van planologen en het stadspark. De huidige strategie in Dessau is nagenoeg het andere uiterste. Kleine stukjes grond worden gratis ter beheer aangeboden aan lokale bewoners die er op allerlei verschillende manieren mee aan de slag gaan. De uitkomst is ongewis maar er gebeurt wel van alles.

Ook in Nederland vindt dit perspectief tegenwoordig weerklank. De SEV (Stichting Experimenten Volkshuisvesting) spreekt in dit verband over 'slow shrinking'(2011). Volgens deze SEV laat *'Drie jaar experimenteren met krimp zien dat een organische 'bottom-up' aanpak van meer realiteitszin getuigt. De eerste experimenten waar daadwerkelijk voortgang wordt geboekt, zijn de aanpakken op kleine schaal. Geen grote pennenstreken, maar ruimte geven aan lokale initiatieven'*.

4. Vitaliteit en de rol van de overheid

Het pleidooi om vitaliteit, burgerinitiatieven en engagement als vertrekpunt te nemen bij de aanpak van krimp is echter niet hetzelfde als pleiten voor een terugtrekkende overheid of het idee dat het krimpvraagstuk vooral de eigen verantwoordelijkheid is van de betreffende regio's. Het betekent in mijn ogen niet dat krimpregio's het zelf maar moeten uitzoeken.

Wat het wél betekent is een wezenlijk andere uitgangspositie waarbij het identificeren en benutten van de maatschappelijke initiatieven veel centraler komt te staan. De ervaringen met de krimppilots en -experimenten laten echter zien dat dit vaak lastiger is dan gedacht en makkelijker gezegd dan gedaan. Er zijn voorbeelden van experimenten waarbij nu al bijna twee jaar wordt gewerkt aan een plan en visie en waarbij er al diverse schetsschuiten, workshops en bijeenkomsten zijn geweest en prachtige 'oplossingen' op papier bedacht. Ondertussen is er echter nog geen gesprek met de lokale bevolking geweest en nog geen schop de grond in gegaan.

De vraag die centraal zou moeten staan is of en hoe je als overheid beter kunt aansluiten op de lokale initiatieven en netwerken die er al zijn, zoals in de voorbeelden van Almen en Halle, en hoe je deze kunt versterken? De in de samenleving aanwezige maatschappelijke vitaliteit moet het vertrekpunt zijn en de vraag is hoe de overheid op die vitale samenleving kan inspelen.

Het denken over deze nieuwe rol van de overheid in de samenleving is een actueel vraagstuk zoals blijkt uit een aantal recent verschenen rapporten over dit onderwerp (PBL, 2011; VROM, 2010; Our Common Future, 2011). Hoewel ik geenszins pretendeer een volledig beeld te hebben van deze nieuwe rol van de overheid wil ik wel proberen om op basis van de 'krimpervaringen' enkele belangrijke aspecten te benoemen. De eerste daarvan gaat misschien wel meer over wat je als overheid níet moet doen dan wat je wél moet doen.

Een bescheiden opstelling

Misschien wel de belangrijkste, en tegelijk de moeilijkste eerste stap voor de verschillende overheden is om te voorkomen dat men meteen in de valkuil van hele concrete oplossingen of een 'doe-reflex' te stapt.

Dit hangt samen met het besef, en de acceptatie, dat het krimpvraagstuk dusdanig complex, veelzijdig en onzeker is dat het nagenoeg onmogelijk is om als overheid alle ontwikkelingen te overzien, laat staan om vanuit een integraal plan of visie tot een 'oplossing' te komen. Het besef van de eigen beperkingen gaat één op één samen met het bewustzijn dat de omgang met het krimpvraagstuk voor een groot deel af zal (moeten) hangen van de eigen maatschappelijke initiatieven van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Dit betekent dat de overheid ook zal moeten leren denken in onvoorziene en onvoorspelbare antwoorden ten aanzien van krimp en moet accepteren dat er slechts sprake is van een beperkte mate van grip op het vraagstuk.

"Betrokken bescheidenheid" is het begrip wat wordt geïntroduceerd in het essay 'De Boom en het Rizoom, over overheidssturing in een netwerksamenleving. *'wél betrokken [...] maar zonder een invulling van die betrokkenheid die maatschappelijke dynamiek verdringt'* (VROM, 2010). De basis voor deze opstelling is het vertrouwen in de intrinsieke motivatie, en het oplossend vermogen van lokale partijen om zelf iets aan het krimpvraagstuk te doen.

Bewustwording organiseren

Lokale acties en initiatieven ontstaan lang niet altijd vanzelf. Zoals geschetst is een belangrijke voorwaarde hiervoor het gevoel van urgentie en probleemeigenaarschap bij lokale partijen. Dit gevoel van urgentie hangt voor een belangrijk deel samen met bewustwording. De ervaringen vanuit het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling laten zien is dat een gebrek aan bewustwording vaak nog één van de belangrijkste obstakels voor partijen is om te komen tot een adequate aanpak of überhaupt een reactie t.a.v. krimp. Dit is niet in de laatste plaats omdat het idee van krimp vaak nog gebagatelliseerd of bestreden wordt, juist ook door overheden. We zijn, zeker in Nederland, simpelweg niet gewend om te denken in krimp in plaats van groei en mede daardoor is voor veel mensen nog onduidelijk wat er nu eigenlijk aan de hand is, wat de consequenties van deze ontwikkelingen zijn en wat er nu wel of niet op het spel staat.

Bij bewustwording gaat het om bewustwording op verschillende niveaus. Ten aanzien van de feitelijke ontwikkelingen, ten aanzien van de opgaves die deze ontwikkelingen met zich meebrengen en ten aanzien van de eigen ambities én beperkingen van de verschillende partijen. Hierbij ligt een belangrijke taak voor overheden, met name ook de provinciale.

In de eerste plaats gaat het om het schetsen van de feitelijke ontwikkelingen ten aanzien van krimp. Het is van belang om deze ontwikkelingen vanuit een regionaal perspectief te schetsen. Omdat het hier gaat over regionale contrasten en tegenstellingen en omdat het dagelijks leven van mensen zich afspeelt in ruimere gebieden dan uitsluitend de (woon)gemeente. Het is de regio die van belang is voor de dagelijkse activiteiten en de leefwereld van mensen. De toekomstige ontwikkelingen tav. krimp en de gevolgen daarvan moeten daarom ook op dit schaalniveau begrepen worden.

Niet alleen de feiten en cijfers moeten op tafel komen. Het gaat ook om het inzichtelijk maken van de verwachte consequenties en opgaven. Juist ook hiervoor is een bovenregionaal en intersectoraal perspectief nodig om te laten zien hoe verschillende ontwikkelingen samen gaan. Wat betekent een vergrijzende samenleving in combinatie met een teruglopende beroepsbevolking? Wat zijn de consequenties van een gebrek aan (jonge) werknemers voor (de ambities van) verschillende sectoren? Wat betekent schaalvergroting in de landbouw voor het voorzieningsniveau of de aantrekkelijkheid van een regio?

'Last, but not least' gaat het bij bewustwording ook over het expliciet maken van de eigen ambities én beperkingen. De eerlijkheid om de grenzen van de eigen vermogens aan te geven zal in sommige gevallen confronterend en pijnlijk zijn omdat het een vervelende boodschap is en het andere partijen ook uit hun 'comfortzone' haalt. Tegelijkertijd kan deze eerlijkheid ook duidelijkheid en ruimte bieden voor lokaal initiatief. Voorwaarde is wel dat niet alleen wordt aangegeven wat men niet meer kan / wil doen maar dat ook duidelijk is welke waarden je als overheid wél tot jouw verantwoordelijkheden rekent. Ieder dorp z'n eigen school is misschien niet realistisch. Ieder kind binnen een half uur op een goede school is wel iets waar je overheid voor kunt gaan staan.

Inzicht in lokale initiatieven en initiatiefnemers

Voor de hand liggend, maar zeker niet vanzelfsprekend is dat de overheid het maatschappelijk krachtenveld, de goede voorbeelden én de sleutelfiguren ook écht leert kennen.

Dit is niet hetzelfde als de zoveelste inventarisatie van toekomstwensen of belangen op lokaal of regionaal niveau. Het gaat niet om het verzamelen van wensen, maar om het kennen van (potentiële) acties en actoren. De vraag is niet 'wat zou u graag willen' maar 'wat kunt of wilt u doen'? Het gaat niet om het verkrijgen van draagvlak voor de eigen ideeën, maar om het versterken van het maatschappelijk probleemoplossend vermogen. Het gaat niet zozeer om burgerparticipatie, maar om burgerinitiatief.

Wat daarbij van belang is is dat niet zozeer het krimpvraagstuk centraal staat maar veel meer de betrokkenheid van burgers bij hun eigen leefomgeving in het algemeen. Dit vraagt dus om een brede blik op vitaliteit. Ook (juist!) als het niet gaat over krimp, maar wel zorgt voor energie in een gemeenschap is het van belang om de initiatieven en motieven te leren kennen.

De (provinciale) overheid kan daarin een belangrijke rol spelen als makelaar. Door het uitwisselen van kennis en ervaring én het in contact brengen van verschillende partijen en organisaties. Ook hierbij is het juist van belang om het lokale niveau te overstijgen, zoals bv. het initiatief in Almen laat zien.

In Almen is men 5 jaar bezig geweest om de juiste coalitie te vormen en het initiatief van de grond te krijgen, dit ondanks het feit dat er landelijk gezien al een stuk of 10 -12 vergelijkbare initiatieven en ervaringen zijn. Op basis van die ervaringen zou het mogelijk moeten zijn om de

volgende keer een vergelijkbaar initiatief veel sneller te realiseren en het wiel niet opnieuw uit te vinden. Voorwaarde is dat men de ervaringen kent, begrijpt en deelt.

Durf te experimenteren

Bescheiden betrokkenheid beperkt zich echter niet tot het organiseren van bewustwording en het kennen van initiatieven. Het gaat er juist ook om vitaliteit en nieuwe initiatieven te mobiliseren en stimuleren. Als er één ding is wat inspirerend en stimulerend werkt is het snel en zichtbaar resultaat. Wat de overheid kan doen om snelle en zichtbare resultaten mogelijk te maken is ruimte maken voor échte experimenten waarbij kleinschaligheid, tijdelijkheid en maatwerk voorop staan.

Zo is het nog maar de vraag of de buurtsuper in Almen over 5 of 10 jaar nog steeds zal bestaan. Toch is het goed dat deze er is gekomen, al is het alleen maar om dat je nu al ziet dat het initiatief verbreed wordt met nieuwe activiteiten en dat er nieuwe ideeën ontstaan. Ook de ervaringen met bijvoorbeeld stadslandbouw in Halle en Heerlen bieden geen directe of definitieve oplossing voor het krimpvraagstuk, wat deze initiatieven echter wel gemeen hebben is dat ze leiden tot veel lokaal enthousiasme en betrokkenheid.

Een ander voorbeeld is de wijze waarop kan worden omgesprongen met (tijdelijk) wonen of werken in bijzondere locaties of panden, bijvoorbeeld in het buitengebied. Vanuit de gedachte van controle of regie op de woningbouwopgave ligt het misschien voor de hand om deze mogelijkheden te beperken. Waar die gedachte echter aan voorbijgaat is dat het soms juist ook dit soort locaties zijn die een aanzuigende werking kunnen hebben op creatieve geesten en initiatiefnemers. Dit kan er voor pleiten om bepaalde initiatieven juist wel mogelijk te maken, bijvoorbeeld via (tijdelijke) herbestemming of gunstige financiële voorwaarden. Ook dit kan bijdragen aan nieuwe dynamiek en beweging.

Eén succes leidt vaak tot meer, laat de ervaring met burgerinitiatieven zien. Bij de initiatiefnemers groeit het zelfvertrouwen ("als je iets wilt dan kan het") en bij andere partijen, waaronder de overheid, groeit het vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van deze initiatiefnemers.

De ruimte om te experimenteren vraagt echter wel om een fundamenteel andere benadering van (gebieds)ontwikkeling die meer is gebaseerd op 'trial and error' dan op de voorspelbaarheid van het eindresultaat. De onzekerheid over de uitkomsten is groter, maar de mogelijkheid om te leren van alle ervaringen is dat ook.

Hét grote voordeel van een dergelijke, meer organische aanpak is in ieder geval dat het aan kan zetten tot meer actie en beweging. En als er één ding is wat alle partijen in het krimpvraagstuk gemeen lijken te hebben is dat de behoefte aan actie.

Paper PRO – 11 november 2011

Bronnen

Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2011). Die demografische Lage der Nation. Was freiwilliges Engagement für die Regionen leistet.

CAB, 2011. Leven in de Leegte. Leefbaarheid in Noord-Groningen anno 2010. Onderdeel van het project Bedreigd Bestaan.

Van Dam et al (2008). Burgers en Landschap – Trends en theorieën over betrokkenheid van burgers. Alterra Wageningen UR.

Latten et al. (2011) Aantrekkingskracht van regio's en demografische gevolgen. Bevolkingstrends 2^e kwartaal 2011. CBS.

Nirov (2010), Krimp, een nieuwe ruimtelijke opgave. Lessen uit Duitsland. Output nr. 19

Our Common Future (2011). Duurzaam Denken Doen. Deventer. Kluwer.

Planbureau voor de Leefomgeving (2011). De energieke samenleving – op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie.

Planbureau voor de Leefomgeving (2010). Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige regio's.

Provincie Gelderland (2010). Bevolkingsprognoses Gelderland 2010, Verwachte bevolkingontwikkeling tot 2040.

Ruimtevolk (2011) <http://ruimtevolk.nl/blog/krimp-in-bevolking-groei-in-sociale-vitaliteit/>

Rijk, VNG, IPO (2009). Krimpen met Kwaliteit. Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling.

Rijk, VNG, IPO (2011). Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling.

SEV (2011). Krimpdorp behouden tegen hoge kostprijs. – Leren van Ganzendijk. RO-Magazine, jaargang 29, nr. 7 / 8.

SEV (2011). Sterke Verhalen. Burgerinitiatieven voor voorzieningen in kleine dorpen.

Spiegel Online (2010). When Less is More. Eastern German Project Provides Hope for Shrinking Cities. <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,688152,00.html>

Van der Steen, Peeters en van Twist (2010). *De Boom en het Rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*. Wonen, Wijken en Integratie. Ministerie van VROM.

Scoop (2011). Leefbaarheid. Themarapport Sociale Staat van Zeeland.

Bijlage 2

Krimpen met beleid: van afwachten tot afbreken

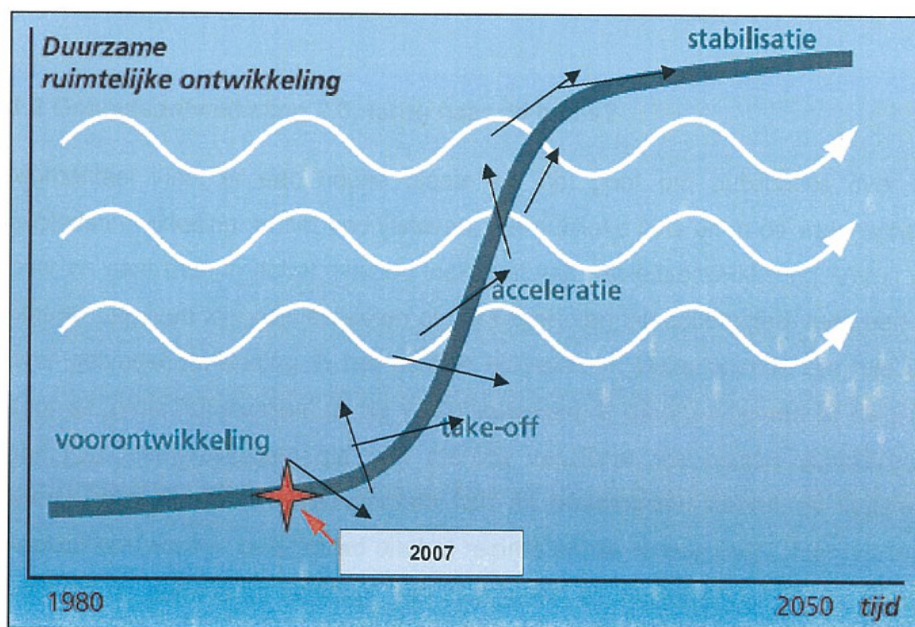
Gert-Jan Hospers, Radboud Universiteit en Universiteit Twente

Per 1 januari 2011 heeft de Waterleiding Maatschappij Limburg (WML) haar tarieven verhoogd. Oorzaak: de demografische krimp. Onder invloed van de bevolkingsdaling neemt het waterverbruik af, terwijl de kosten voor waterlevering gelijk blijven. De WML krijgt bovendien steeds meer meldingen van legionella binnen. Dat is niet verrassend als je bedenkt dat het leidingennetwerk in sommige krimpwijken een stuk minder wordt benut. Of dit nog niet genoeg is, heeft de Limburgse waterleidingmaatschappij steeds meer moeite om het oppervlaktewater te zuiveren. De waterkwaliteit is de laatste jaren verslechterd: door de vergrijzing en de daarmee gepaard gaande toename van het medicijngebruik komen er steeds meer schadelijke stoffen in het oppervlaktewater terecht. Het voorbeeld maakt duidelijk dat bevolkingskrimp verschillende gezichten en gevolgen heeft. Bevolkingskrimp is niet alleen een kwestie van bevolkingsdaling, maar ook van bevolkingsverschuiving. Krimp leidt tot selectieve migratie: het zijn met name hoogopgeleide jongeren die vertrekken, waardoor de lokale bevolkingspiramide steeds meer op een paddenstoel gaat lijken. Bij krimp blijven de ouderen achter, met een andere bevolkingssamenstelling van het gebied als gevolg. Wat dat betreft is Zuid-Limburg een laboratorium voor wat andere plekken in ons land te wachten staat.

Krimp wordt vaak geassocieerd met het platteland. Deels is dat terecht, want zo'n 80% van de gemeenten in ons land die krimpen of gaan krimpen ligt in het landelijk gebied. Die andere 20% van de krimp vinden we in grenssteden (denk aan Heerlen en Emmen) en voormalige groeisteden zoals Almere, Spijkenisse en Zoetermeer. Maar ook in gemeenten die volgens de prognoses blijven doorgroeien gaan groei en krimp hand in hand. Zo voorziet men dat veel stadswijken die net na de oorlog zijn gebouwd bij ongewijzigd beleid gaan krimpen. Het succes van de ene wijk gaat dan ten koste van de andere – een verschijnsel dat ook wel bekend staat als het 'waterbedeffect'. En voor zo'n beetje alle steden in ons land geldt: de expansiedrift van gemeenten heeft geleid tot een overcapaciteit van bouwterreinen voor woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen. Het is maar de vraag of al die bouwprojecten ooit tot ontwikkeling zullen komen. Een grove schatting van adviesbureau PRC/Arcadis: de totale hoeveelheid aangekochte bouwgrond in ons land bedraagt 360 km². Dat is 1% van de landoppervlakte van Nederland – een enorm gebied als we ons realiseren dat slechts 13% van Nederland bebouwd is (Jager, 2011). Geen wonder dat steeds meer gemeenten bijna bezwijken onder de rentelasten. Experts verwachten dat de komende jaren twintig tot dertig steden failliet gaan, van Tilburg en Breda tot Apeldoorn en Enschede (NICIS, 2011).

In dit essay staan we stil bij de ruimtelijke en beleidsmatige gevolgen van bevolkingskrimp in onze steden. Twee opmerkingen vooraf. Ten eerste: krimp is een weerbarstig onderwerp dat niet los staat van de bouwcrisis waarmee ons land op dit moment te maken heeft. Je zou kunnen zeggen dat het een recessie is met structurele consequenties: als de bouw weer in rustiger vaarwater komt, blijft de situatie van bevolkingskrimp over. Het Planbureau voor de Leefomgeving verwacht dat de effecten van de bouwcrisis in krimpregio's persistenter zullen zijn dan in groeiregio's (PBL, 2011). De bouwcrisis leidt de krimp als het ware in. Ten tweede: we hebben het over langdurige processen die zich eerder over decennia dan over jaren uitstrekken. De nieuwe realiteit van krimp vraagt om een omslag in ons denken over

ruimtelijke ontwikkeling, ja zelfs een systeemovergang. Volgens transitiewetenschappers Minnesma en Rotmans (2007) kraakt het systeem van de Nederlandse ruimtelijke ordening in zijn voegen. Met het samenkomen van economische, bestuurlijke en demografische ontwikkelingen is het systeem volgens hen rijp voor een 'take-off' in de richting van een nieuw evenwicht. Voor het zover is, zijn we echter tientallen jaren verder. Systeemverandering gaat langzaam: ze vergt niet alleen een omslag in onze cultuur, maar ook een aanpassing van de institutionele structuren en onze manier van werken (zie figuur 1 hieronder). We beginnen het essay dan ook met drie barrières in het Nederlandse systeem van de ruimtelijke ordening die van belang zijn voor een toekomstgericht krimpbeleid in onze steden. Vervolgens behandelen we vier strategieën van krimpbeleid: afwachten, afwaarderen, aftoppen en afbreken. Na een schets van de meest realistische en zinvolle strategie sluiten we het verhaal af met aanbevelingen, met daarbij specifieke aandacht voor de rol van de provinciale overheid.



Figuur 1 Het systeem van de ruimtelijke ordening (Minnesma en Rotmans, 2007)

Waarom krimpen met beleid zo lastig is

Niemand kan de ogen sluiten voor de bouwcrisis en de bevolkingskrimp. In sommige wijken in Limburg staan er intussen zoveel huizen te koop dat besloten is de te koop-borden uit de tuinen te halen en te vervangen door één bord met het totaalaanbod van de wijk. Toch bouwen gemeenten door en staan de kranten bol met advertenties voor nieuwe woningen. Je zou zeggen: laten we de nieuwbouw matigen en redden wat er te redden valt. Was het maar zo simpel! Krimp is niet alleen een weerbarstig verschijnsel, er zijn ook tal van partijen actief die ook nog eens uiteenlopende belangen hebben. Die belangen komen voort uit de specifieke cultuur, institutionele structuren en werkwijzen in het systeem van de ruimtelijke ordening. We moeten ons daarvan bewust zijn voordat we strategieën kunnen formuleren die de weg kunnen bereiden voor een nieuw evenwicht.

Groei en vernieuwingsdrang staan centraal

Krimp past niet goed in een tijd waarin we verslaafd zijn aan groei en vernieuwing. Vanaf de Industriële Revolutie zijn ontwikkeling en vooruitgang gemeengoed en geldt het adagium: drie is niet alleen meer dan twee, het is ook iets beters. Groei en krimp zijn elkaars spiegelbeelden: wat er te weinig is in geval van groei (mensen, ruimte, huizen, voorzieningen), is er te veel bij krimp. Bij groei hoort 'schaarste' en bij krimp geldt het principe van 'surplus', aldus de socioloog Reverda (2011). Gewend aan groei vinden het we het lastig om met 'te veel' om te gaan. In krimpsituaties zie je dan ook steevast de reflex om het surplus dat optreedt te reduceren zodat er weer een toestand van relatieve schaarste ontstaat. Denk aan het slopen van huizen en het combineren van voorzieningen. Maar je zou het ook zo kunnen bekijken: waarom gaan we niet uit van het surplus dat krimp creëert? Waarom kijken we niet naar de kansen die de overdaad biedt? Onze instituties staan zo'n denkomslag echter in de weg. Groei geeft de overheid invloed en de mogelijkheid om schaarse ruimte te verdelen. Bovendien: alleen groei wordt beloond. Van oudsher is onze regelgeving toegesneden op groei, terwijl het salaris van wethouders stijgt met de gemeenteomvang. Krimp suggereert daarentegen verlies, neergang en bestuurlijk falen. Het is daarom lastig om afscheid te nemen van het groeiparadigma. Krimp vraagt om een mentale omschakeling – en echt niet alleen bij overheden. Ook stedenbouwers, architecten en ontwikkelaars moeten met krimp leren omgaan. Ze hebben nogal eens de neiging om te denken dat ze het beter kunnen dan hun voorgangers: liever iets nieuws ontwerpen dan het bestaande renoveren. Van die vernieuwingsdrang heeft menige stad spijt. Neem Enschede: de gebouwen uit de textielindustrie zijn bijna allemaal gesloopt, omdat de stad een 'nieuw elan' nodig had. Nu betreuren de Enschedeërs dat en strijden ze om het behoud van het laatste restje industrieel erfgoed.

De overheid is een speler op de grondmarkt

Voor een goede werking van de markt moet de overheid kaders scheppen. Dan weten alle marktpartijen waar ze aan toe zijn. De bestuurskundige Lindblom (2001) omschreef de taakverdeling tussen overheid en markt beeldend als volgt: 'Als de markt een dans is, dan moet de overheid zorgen voor de dansvloer en het orkest.' In veel markten heeft de overheid zo'n faciliterende rol, maar dat geldt helaas niet in de grondmarkt. De overheid zorgt daar niet alleen voor de dansvloer en het orkest, maar danst zelf mee. Met behulp van bestemmingsplannen kunnen gemeenten bepalen wat waar gebouwd wordt, terwijl ze vervolgens via het grondbedrijf gronden kunnen aan- en verkopen. Lange tijd vormde de verkoop van gronden een belangrijke inkomstenbron voor de gemeente. Het grondbedrijf was een melkkoe, maar wordt in steeds meer steden een molensteen (Van der Krabben, 2011). De woningmarkt zit in een crisis, terwijl beleggers, ontwikkelaars en corporaties een pas op de plaats maken. In veel gemeenten is de nieuwbouw daardoor vrijwel helemaal stil komen te liggen. De situatie in Tilburg is illustratief (Onderdenwijnngaard, 2011). Zo'n vijf jaar geleden kocht de gemeente van de NS een gebied van 55 hectare langs het spoor in het centrum van Tilburg. Deze zogenaamde 'Spoorzone' moet een bruisend stadsdeel worden, met horeca, woningen, kantoren en onderwijs. Marktpartijen durven het echter niet meer aan om in het gebied te investeren. De rentelasten lopen op tot astronomische bedragen. Zo moet de gemeente Tilburg in 2012 van alle stedelijke bouwprojecten die stilliggen 70 miljoen euro aan rente afboeken. De stad loopt financieel tegen haar grenzen aan. Moeten we nu medelijden hebben met gemeenten die net zoals Tilburg klem zitten? Eigenlijk hebben ze de problemen door hun expansiedrift zelf veroorzaakt. Sommige deskundigen, zoals projectontwikkelaar Rudy Stroink, zien de lokale overheden zelfs als de grootste boosdoeners in de bouwcrisis. Hoe het ook zij, de vreemde rol van de overheid in de grondmarkt is mede debet aan de overcapaciteit.

Eigenbelang wint het van algemeen belang

Samenwerking wordt gepresenteerd als het panacee voor zo'n beetje elk maatschappelijk probleem. Als we alle rapporten mogen geloven, zijn ook de aanpak van de bouwcrisis en krimp gebaat bij synergie, netwerken, allianties, coalities, publiek-private samenwerking, regionale afstemming en allerlei andere vormen van samenwerking. Het punt is alleen dat samenwerken gemakkelijker gezegd is dan gedaan. Natuurlijk, er zijn 'best practices' op het gebied van samenwerking rond krimpvraagstukken. Neem het 'Rotte Kiezen'-project in Friesland waarin vier corporaties en de organisatie 'Doarpswurk' samenwerken om eigenaren van verpauperde panden te stimuleren om onderhoud te plegen. Of kijk naar Parkstad en de Achterhoek waar gemeenten hun woningbouwprogramma's regionaal op elkaar afstemmen. Maar in de praktijk vallen de resultaten van samenwerking vaak tegen. Deze merkwaardige paradox (samenwerking zoeken, maar daarin steevast falen) wordt veroorzaakt door het 'prisoner's dilemma' (Axelrod, 1984). De kern van deze theorie is dat partijen er allemaal belang bij hebben om samen te werken, maar uit wantrouwen telkens bezwijken voor het eigenbelang. Zeker in krimpregio's gaat het nogal eens mis met allianties. Dat hoeft niet te verbazen: gemeenten vissen in dezelfde vijver die door krimp steeds kleiner wordt. Wat er bij de ene gemeente aan bewoners bijkomt, gaat er bij de buurgemeente af ('inwonerkanibalisme'). In krimpregio's zijn gemeenten dan ook elkaars concurrenten. In zo'n context wint bestuurlijke machtsstrijd, haantjesgedrag en gebrek aan vertrouwen het veelal van een gedeelde visie waaraan alle gemeenten zich houden. Dit verschijnsel heet ook wel 'kerktorenpolitiek': als het erop aankomt, kijken lokale bestuurders altijd naar hun eigen kerktoren (Hospers, 2010). Op zich is dat goed te begrijpen. Wethouders worden immers niet afgerekend op wat ze voor de regio doen, maar voor hun gemeente. Bovendien is er vaak sprake van lokale sentimenten. Vooral buurgemeenten of plaatsen die op elkaar lijken gunnen elkaar het licht in de ogen niet, of het nu gaat om Arnhem en Nijmegen of Franeker en Harlingen. Het lijkt er wel op alsof ze zich tegen elkaar moeten afzetten om hun eigen identiteit te kunnen definiëren – een proces van 'ordering by bordering' (Van Houtum en Van Naerssen, 2002).

Vier strategieën van krimpbeleid

Krimp vraagt van beleidsmakers een andere manier van denken. Dat is niet gemakkelijk, want de huidige cultuur (het groeidenken), institutionele structuren (de werking van de grondmarkt) en werkwijzen (kerktorenpolitiek) in de ruimtelijke ontwikkeling staan een soepele transitie in de weg. In de praktijk zie je dan ook dat veel gemeenten vanuit de groeifilosofie krimp proberen te bestrijden: met nieuwbouw en campagnes hopen ze nieuwkomers te trekken. Deze 'koude', op buitenstaanders gerichte strategie werkt niet, want uiteindelijk strijden gemeenten om dezelfde groep. Een succesvolle wervingsactie van de ene plaats trekt inwoners weg bij de andere. Daar komt bij dat mensen honkvast zijn: twee derde van de Nederlanders verhuist binnen de gemeente, terwijl slechts 7% verder kijkt dan de eigen regio (Latten en Kooiman, 2011). Dat zien we aan de Blauwestad in Oost-Groningen: van de 1800 kavels waren er anno 2010 maar 180 verkocht, waarvan de helft aan mensen uit de buurt (Van Sluis, 2010). Als bewoners al verder kijken dan de eigen regio, verhuizen ze vanwege een studie, werk of relatie. Ook binnen een gemeente geldt dat een succesvol nieuwbouwproject inwoners uit andere wijken wegtrekt, waardoor de gemeente er per saldo niets mee op schiet. Krimp los je niet op met het groeiparadigma, of, zoals Albert Einstein het eens zei: 'Je kunt een probleem niet oplossen met de denkwijze die het heeft veroorzaakt.' In plaats van krimp te bestrijden kun je het proces maar beter begeleiden (Verwest en Van Dam, 2010). Accepteer dat de bevolking daalt, investeer in kwaliteit en richt je op de eigen bevolking. Binnen deze 'warme' aanpak zijn er vier opties, die we voor het gemak aanduiden met 'de vier A's van krimpbeleid': afwachten, afwaarderen, aftoppen en afbreken.

(1) Afwachten: samen wachten op een trigger

Wie had ooit gedacht dat de Oost-Duitse krimpstad Leipzig na tien jaar de 'place to be' voor creatief Duitsland zou worden? Het gebeurde gewoon, misschien wel ondanks in plaats van dankzij beleid. Wat dat betreft is de gedachte van de Duitse stedenbouwer Sulzer (2007) nog niet zo gek. In een interview met *Der Spiegel* merkte hij eens op: 'Krimp... Ik kan het woord eigenlijk niet meer horen. Zo relevant vind ik het niet dat er een paar huizen leeg staan. Laten we liever vooruitkijken en niet meteen alles slopen – dat kan altijd nog.' Sulzer pleitte er daarom voor om niet meer te spreken van 'shrinking cities', maar van 'waiting cities', dus 'steden die wachten totdat hun verborgen waarden ontdekt worden'. In een langetermijnproces als krimp is het inderdaad van belang om niet overhaast en ondoordacht te handelen. Nu Nederland in een bouwcrisis zit, gebeurt dat overigens ook niet, omdat gemeenten, ontwikkelaars en corporaties op elkaar wachten. Ze wachten af wie als eerste het initiatief neemt en hopen daarvan te profiteren. Bij sloop is het bijvoorbeeld zo dat de kosten bij één partij (gemeente of corporatie) terecht komen, maar dat de baten bij derden neerslaan. Blijkbaar is in ons land de irritatie over de verloedering in wijken, leegstand van kantoren en doortikkende rentetellers nog niet groot genoeg om tot actie over te gaan. Het lijkt wel of we met z'n allen wachten op een trigger: een druppel die de emmer doet overlopen (Verschoor, 2011).

(2) Afwaarderen: we nemen ons verlies dan wel

Op dit moment is er nog te veel 'lucht' in de vastgoedmarkt. Vroeg of laat zal afwachten dan ook gepaard moeten gaan met afwaarderen. De eigenaren van grond en opstallen schatten in hoe lang ze het nog kunnen uitzingen. Het is dan het eenvoudigste om af te wachten en kijken wat er gebeurt. Het punt is alleen dat ruimte waar geen vraag naar is, steeds minder waard wordt. Afwaarderen betekent gewoon je verlies nemen – en daar staat niemand om te springen. Pas als het echt niet anders kan, gaan eigenaren over tot afwaardering en zal de markt piepend en krakend in beweging komen. Toch zal het er een keer van moeten komen. Duco Stading – voorzitter van het Nationaal Programma Herbestemming – ziet nu al een omslag: 'De taxateurswereld is 'om'. Kansloze lege kantoren worden niet meer gewaardeerd als waren zij nog verhuurbaar' (Nationaal Programma Herbestemming, 2011). André Verschoor van de Grontmij verwacht echter dat de trigger zich pas over een paar jaar aandient: 'De grootschalige veiling van leegstand vastgoed, halverwege 2014. Dat wordt hem' (Verschoor, 2011). Waarschijnlijk krijgt hij gelijk: pas als er geen uitweg meer is, verandert er wat. De veiling van leegstaand vastgoed in 2014 zal de lucht uit de markt halen en zelfs leiden tot prijzen die onder de marktwaarde van toekomstig gebruik komen. Dat is het punt waarop de transformatie van vastgoed kan beginnen en de gebruiker centraal komt te staan, met andere woorden: 'vraaggestuurd revitaliseren'. Alle partijen zijn er natuurlijk bij gebaat om gecontroleerd af te waarderen in plaats van op deze genadeslag te wachten. Maar de kans dat het eigenbelang het wint van het algemeen belang is helaas vele malen groter.

(3) Aftoppen: laten we de voorraad gaan renoveren!

De relevante vraag voor krimpgebieden is niet 'hoe trekken we nieuwe inwoners?', maar 'hoe zorgen we ervoor dat de huidige inwoners niet vertrekken?'. Dat vereist een omslag in het denken, van kwantiteit naar kwaliteit. Als een gemeente nog nieuwbouwprojecten op de rol heeft staan, dan zijn startersleningen of –subsidies een interessante maatregel. In Hoogeveen bijvoorbeeld betalen lokale starters op de woningmarkt zo'n 30% minder voor de kavels van het nieuwbouwproject Vlinderplateau. De gemeente Sluis geeft inwoners met woongerelateerde vragen gratis advies en verstrekt leningen waarmee ze hun huis kunnen verbouwen of een eerste hypotheek kunnen financieren. Ook kunnen gemeenten woningen en krimpwijken herstructureren. De Duitsers hebben het daarbij eufemistisch over 'Gesundschumpfen', de Britten praten over 'planning for decline'. In ons land gaan steeds meer krimpgemeenten over op herstructurering. Er zijn legio voorbeelden van zulke revitaliseringsmaatregelen. Hieronder een greep uit de mogelijkheden voor herstructurering

(Van der Werf, 2009):

- *Aftoppen*: het verminderen van flatlagen door de bovenste verdieping van een woning af te halen. Hoogbouw wordt op deze wijze laagbouw.
- *Optoppen*: het toevoegen van extra voorzieningen bovenop een bestaand flatcomplex, zoals daktuinen of een gemeenschappelijke ruimte.
- *Samenvoegen*: het combineren van naast elkaar of boven elkaar gelegen woningen. Zo zijn in Heerlen mijnwerkershuisjes samengevoegd.
- *Uitplinten*: het toekennen van een andere functie op de begane grond van een flatgebouw, zoals een woning, ontmoetingsruimte of atelier.
- *Opplussen*: het verbeteren van bestaande woningen zodat ouderen er goed kunnen wonen. Denk aan het weghalen van drempels en het maken van een lift.
- *Aankoppen*: het toevoegen van voorzieningen, ingangen of woningen aan een flat.
- *Aanpuisten*: het verdiepen van een woning, zodat een 'kangoeroewoning' ontstaat voor ouderen die graag dicht bij hun kinderen willen wonen.

Renoveren kost veel geld, maar uit onderzoek blijkt dat de kosten van renovatie opwegen tegen vervangende nieuwbouw (Poulus en Visser, 2010; Koopman, 2010). Zeker in deze bouwcrisis is de renovatie van een bestaand gebouw voor een aannemer een interessante klus. Waarom altijd nieuw bouwen? Voor krimpgebieden heeft het adagium 'renovate before you innovate' (Zyman, 2004) meer zin. Onder deze strategie van herstructurering valt ook de transformatie van functies met als motto 'nieuwe ideeën voor oude gebouwen' (Jacobs, 1961). Zo kunnen kantoren relatief simpel tot studentenwoningen worden omgebouwd. Dat gebeurt bijvoorbeeld al in Amsterdam, ook al zitten er voor eigenaars financiële haken en ogen aan. In Duitsland zijn de afgelopen jaren goede ervaringen geboekt met de herstructurering van krimpwijken (Verwest en Van Dam, 2010). Neem Leinefelde in Thüringen, waar een mix van revitaliseringsmaatregelen is toegepast: in dezelfde wijk zijn flats afgetopt en woningen samengevoegd, terwijl sommige huizen er een extra kamer, balkon of tuin bij hebben gekregen. Vrijvallende plekken in de wijk worden opgevuld met groenvoorzieningen die de lokale bevolking naar eigen inzicht voor een bepaalde periode mag gebruiken als moestuin, barbecueplek of speeltuin. In sommige plaatsen in Noord-Duitsland verruimen lokale bestuurders de bestemming van woningen. Zo kan een leegstand pand bijvoorbeeld een vakantiewoning worden. Onverkoopbare panden worden bovendien niet dichtgespijkerd, maar met klimop en wilde wingerd bedekt – wat er stukken mooier uitziet dan planken of hekken.

(4) Afbreken: laat het sloopbedrijf maar komen

Veel krimp gemeenten in ons land hebben geen zin om te zoeken naar herstructurering en herbestemming van hun overvloedige woningvoorraad. Om leegstand te voorkomen wordt al snel het sloopbedrijf erbij gehaald. Omfloerst spreken bestuurders van 'ontbouwen' of 'amoveren', maar het komt gewoon neer op 'slopen' en 'afbreken'. Oost-Groningen en Parkstad Limburg slopen al op grote schaal. Delfzijl heeft een sloopopgave van bijna 1600 woningen, die de komende jaren nog eens verdubbeld wordt. Parkstad zet liever in op 'onthuren' en 'slimpen': nieuwbouw is toegestaan, maar alleen als er voor elk nieuw huis twee vrijgekomen huurwoningen worden afgebroken. In Kerkrade-West activeert corporatie Hestia werkloze jongeren uit de buurt om te helpen bij de sloop van portiekflats in hun wijk – niet alleen om de jongeren zo een arbeidsperspectief te geven, maar ook om ze bij de wijk te betrekken. De lokale omstandigheden geven vaak de doorslag of een woning afgebroken of gerenoveerd wordt. Harde criteria zijn nauwelijks te geven (Pots, 2011). Misschien is het motto van hotelmagnaat Conrad Hilton nog wel de beste leidraad voor sloop of renovatie. Gevraagd naar het succes van zijn hotels, antwoordde Hilton: 'Uiteindelijk gaat het om drie zaken: locatie, locatie, locatie'. Ook voor een pand in een krimpgebied geldt dat de ligging in de stad of wijk cruciaal is. Toch is het maar de vraag of schaarste creëren door sloop altijd een goed idee is. Woningen afbreken kost ook geld en daar komt bij: weg is weg. Naast de

fysieke waarde gaat namelijk ook de emotionele waarde van een slooppand verloren. In de woorden van Reverda (2011): 'Door te slopen vernietigen we ook de overige, aan de 'ruimte' toebehorende waarden en dimensies en lopen we het risico een groot gedeelte van ons individuele, sociale en culturele leven te amputeren.' Geen wonder dat sloop vaak weerstand oproept bij bewoners, zeker als de gemeente niet de moeite neemt om alternatieven met ze te bespreken. Dat afbraak lang niet altijd nodig is, laat het Noorderkwartier in Dordrecht zien. De wijk stond op de nominatie om gesloopt te worden, tot de corporatie van de Turkse en Antilliaanse bewoners hoorde dat de huizen juist goed aansloten bij hun woonwensen. De boven- en benedenwoningen maakten het mogelijk dat grootouders boven het gezin van hun kinderen konden wonen – ze voldeden dus prima als 'kangoeroewoningen'. Het Noorderkwartier is gerenoveerd in plaats van gesloopt en daardoor kon de sociale cohesie in de wijk in stand blijven.

Volop ruimte voor de provinciale overheid

Het vraagstuk van krimp in onze steden is gebaat bij een realistische strategie. Het wachten op inwoners die nooit zullen komen is een heilloze weg. Krimp vraagt om begeleiding in plaats van bestrijding (Verwest en Van Dam, 2010). Steden kunnen beter uitgaan van de reeds aanwezige bevolking en woningvoorraad. Binnen zo'n 'warme' aanpak zijn er verschillende mogelijkheden om met krimp om te gaan: afwachten, afwaarderen, aftoppen en afbreken. Van de vier strategieën zijn afwaarderen (we nemen ons verlies dan wel) en aftoppen (laten we de voorraad gaan renoveren!) het meest zinvol en op de lange termijn het meest duurzaam. Immers: de lucht wordt dan uit de markt gehaald, terwijl er voldoende mogelijkheden zijn om woningen en wijken te revitaliseren. Afwachten leidt vanzelf tot afwaarderen en met het afbreken van huizen gaat er veel meer verloren dan de woning alleen. Tegelijkertijd is het maar de vraag of marktpartijen uit zichzelf tot transformatie en herstructurering van de woningvoorraad overgaan. De verleiding om op elkaar te blijven wachten is groot. Het systeem van de ruimtelijke ordening in ons land is bovendien gericht op groei, schaarste en nieuwbouw – en dat verandert echt niet van de ene op de andere dag. Ook staat kerktoerenpolitiek bij gemeenten regionale samenwerking in de weg. Deze context van ingesleten reflexen, denkwijzen en institutionele belangen is funest voor een zinvolle omgang met krimp. Daarom is overheidsingrijpen nodig die verder gaat dan symptoombestrijding. De aanpak moet toekomstbestendig zijn en het pad effenen voor een nieuw evenwicht.

Provincie: maak gebruik van je bevoegdheden!

Als middenbestuur kan en moet de provinciale overheid een rol spelen bij de aanpak van de bevolkingskrimp die op dit moment door de bouwcrisis wordt ingeleid. De provincie heeft namelijk mogelijkheden en verantwoordelijkheden op het gebied van thema's die juist bij krimp van belang zijn: de fysieke leefomgeving, de gemeentefinanciën en bovenlokale vraagstukken. De bevoegdheden van de provincie strekken zich uit van de 'preek'(bewustwording en communicatie), de 'peen'(positieve prikkels, zoals subsidies en fondsen) tot en met de 'zweep' (negatieve prikkels, zoals toezicht en regelgeving). Neem de provinciale structuurvisie: daarin kan de provincie op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ruimtelijke kaders vastleggen. Met zulke beleidsinstrumenten kan de provincie bijdragen aan een omslag in het systeem van de ruimtelijke ordening. De provincie kan in het geval van krimp tenminste drie nuttige rollen spelen:

- *Draag met preventief toezicht bij aan de omslag van groei naar krimp* Het provinciebestuur heeft mogelijkheden om een gemeente onder preventief financieel toezicht te plaatsen als de begroting en meerjarenraming niet sluitend zijn (Korsten en Goedvolk, 2008). Bij bevolkingskrimp neemt de kans op niet-sluitende begrotingen toe – met minder inwoners krijg je immers minder belastinginkomsten binnen, terwijl

de kosten gelijk blijven. De provincie kan gemeenten wijzen op het belang van deugdelijke en realistische ramingsgrondslagen. Op die manier kan ze gemeenten helpen bij de noodzakelijke omslag van groei naar krimp.

- *Blokkeer met behulp van de Wro onrealistische nieuwbouwplannen*

De provincie is de aangewezen partij om op te treden waar bovenlokale en regionale belangen in het geding zijn. Bij krimp is dat het geval. Uit eigen beweging zullen gemeenten in een krimpgebied niet tot regionale samenwerking overgaan – het ‘prisoner’s dilemma’ en de daaruit voortvloeiende kerktorenpolitiek zijn nu eenmaal hardnekkig. Een neutrale, derde partij is nodig, die bovendien de beschikking heeft over ‘preken’, ‘penen’ en ‘zwepen’. De provincie is die derde partij bij uitstek. Ze kan de Wro gebruiken om het mes te zetten in gemeentelijke nieuwbouwplannen die vanuit regionaal perspectief tot overcapaciteit leiden. Op dit punt is de provincie Gelderland overigens al goed bezig: ze stond aan de wieg van de gezamenlijke woningbouwafspraken in de Achterhoek. Daardoor is het aantal geplande woningen in die regio teruggebracht van 14.000 naar 6.000 (Aedes Magazine, 2011).

- *Ontwerp een regeling die herstructurering voor gemeenten aantrekkelijk maakt.*

Nieuwbouw klinkt stukken aantrekkelijker dan herstructurering. Om ervoor te zorgen dat gemeenten, corporaties en ontwikkelaars eerder tot renovatie van de bestaande voorraad overgaan, zou de provincie een ‘herstructureringsfonds’ in het leven kunnen roepen. Ook is het mogelijk om een soort ruimte-voor-ruimte regeling te ontwerpen waarin degene die iets nieuws gaat bouwen verplicht wordt om een ander gebouw te slopen. Zuid-Holland heeft zo’n provinciale regeling voor de glastuinbouw. Tuinders in het Westland mogen alleen een nieuwe kas bouwen als ze een andere, leegstaande kas slopen. In Zuid-Limburg leidt zo’n aanpak ook tot resultaat: je krijgt er pas een bouwvergunning voor een nieuwe woning als je er twee gesloopt hebt. Het gevolg: het percentage leegstaande woningen daalt (Nationaal Programma Herbestemming, 2011).

Als de bouwcrisis in ons land voorbij is, blijft de bevolkingskrimp over. We zitten in een recessie met structurele consequenties. Het zal echter nog decennia duren voordat het Nederlandse systeem van de ruimtelijke ordening op deze nieuwe realiteit is ingespeeld. Cultuurverandering, hervorming van institutionele structuren en gedragsverandering nu eenmaal hebben veel tijd nodig. Juist in deze context kunnen provincies met hun specifieke mogelijkheden in het fysieke domein de wegbereiders zijn van een nieuw evenwicht. Natuurlijk, daarmee maakt het provinciebestuur zich niet per se geliefd. Maar liever durf, daadkracht en duidelijkheid dan blijven doormodderen op een weg die doodloopt. Dat is ook de aanpak waar de markt om vraagt. Provincie: pak je rol!

Literatuur

- Aedes Magazine (2011), Bouwen voor leegstand, *Aedes Magazine*, no. 9-10, p. 4
- Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Co-operation*, Basic Books, New York
- Goedvolk, E. en A. Korsten (2008), Bevolkingsdaling vraagt paradigmaverandering, *Bestuurswetenschappen*, 62, pp. 82-89
- Hospers, G.J. (2010), *Krimp!*, SUN, Amsterdam
- Houtum, H. van, en T. van Naerssen (2002), Ordering, bordering and othering, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93, pp. 125-136
- Jacobs, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York
- Jager, J. (2011), Tijdelijk aangeboden: 360 km², *Vitale Stad*, juli 2011, pp. 24-27
- Koopman (2010), Krimp en woningmarktbeleid, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 15 (6), pp. 11-16
- Krabben, E. van der (2011), *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* (inaugurele rede), Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen
- Latten, J. en Kooiman (2011), Aantrekkingskracht van regio's en demografische gevolgen, *Bevolkingstrends*, tweede kwartaal, pp. 105-110
- Lindblom, Ch. (2001), *The Market System: What It Is, How It Works, and What to Make of It*, Yale University Press, New Haven
- Minnesma, M. en J. Rotmans (2007), *Systeem ruimtelijke orde vanuit transitieperspectief*, DRIFT, Rotterdam
- Nationaal Programma Herbestemming (2011), *Leegstand kantoren: het grote afwaarderen is begonnen* (persbericht), www.herbestemming.nu
- NICIS (2011), *Handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw*, NICIS Institute, Den Haag
- Onderdenwijngaard, J. (2011), Stedelijke vernieuwing valt stil, *Aedes Magazine*, no. 20, pp. 8-12
- PBL (2011), *Langetermijneffecten van de kredietcrisis op de regionale woningmarkt* (achtergrondstudie), Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- Pots, B. (2011), Slopen of renoveren?, *Aedes Magazine*, no. 17-18, pp. 32-36
- Poulus, C. en A.J. Visser (2010), Anders omgaan met krimp, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 15 (1), pp. 20-24
- Reverda, N. (2011), *Over krimp*, Hogeschool Zuyd, Maastricht
- Sluis, B. van (2010), Groei en krimp liggen dicht bij elkaar, *Dagblad van het Noorden*, 9 januari 2010, p. 11
- Sulzer, J. (red.) (2007), *Revitaliserender Städtebau: Werte*, TUD Press, Dresden
- Verschoor, A. (2011), Wachten op de trigger, *Vitale Stad*, juli 2011, p. 14
- Verwest, F. en F. van Dam (red.) (2010), *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- Werf, van der, S. (2009), *Werken aan wonen: huisvesting in Nederland*, Coutinho, Bussum
- Zyman, S. (2004), *Renovate Before You Innovate*, Portfolio, New York

Bijlage 3

Provinciaal beleid ontwikkeling Gelderse steden en provinciale woonvisie

Verkenning noodzaak herziening provinciaal beleid in het licht van veranderde marktomstandigheden

Prof. dr. E. van der Krabben
Radboud Universiteit Nijmegen
Institute for Management Research

22 Oktober 2011

In opdracht van: Provinciale Raad voor het Omgevingsbeleid Gelderland

1. Achtergrond en doel van deze notitie

- 1.1 De Gelderse gemeenten worden, net als andere gemeenten in Nederland, sinds ongeveer 2009 geconfronteerd met snel oplopende problemen bij de uitvoering van gebiedsontwikkelingen. Het gaat hierbij om de ontwikkeling van woningbouwlocaties, maar ook de ontwikkeling van kantoren- en winkellocaties, bedrijventerreinen en transformatie- en herstructureringsgebieden. De problemen doen zich zowel voor in grote als in kleinere gemeenten. In verhouding zijn de problemen in de grotere steden waarschijnlijk het grootst (wat onverlet laat dat ook enkele kleinere gemeenten in de problemen zijn geraakt). Die problemen zijn het gevolg van vraaguitval naar woningen en bedrijfsvastgoed en, als gevolg daarvan, het uitblijven van de (verwachte) vraag naar bouwgrond. De vraaguitval hangt samen met de verslechterde economische situatie en, in sommige regio's, tevens met de krimp van de bevolking. De problemen worden verder veroorzaakt doordat gemeenten niet snel genoeg kunnen reageren op de vraaguitval door de plannen voor nieuwe gebiedsontwikkelingen uit te stellen (met overprogrammering tot gevolg; zie verder hfd. 2 van deze notitie).
- 1.2 Het uitblijven van de (verwachte) vraag naar bouwgrond leidt tot financiële problemen voor gemeenten met hun grondexploitaties. De kosten van die grondexploitaties lopen op door gestegen rentekosten, terwijl de opbrengsten uitblijven (zie verder hfd. 2 van deze notitie).
- 1.3 De huidige problemen van Gelderse steden met gebiedsontwikkelingen, die – zo het zich laat aanzien – deels conjunctureel en deels structureel van aard zijn, kunnen in de toekomst nog versterkt worden doordat veel steden tegelijkertijd te maken hebben met een verschuiving van de bouwopgave: van bouwen op zogenaamde 'uitleglocaties' naar bouwen op 'transformatie- en herstructureringslocaties' in bestaand stedelijk gebied. In het algemeen is de uitvoerbaarheid van het tweede type projecten veel complexer en zijn er ook hogere kosten mee gemoeid (zie verder hfd. 2 van deze notitie).
- 1.4 Tegen deze achtergrond acht de Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid Gelderland (PRO Gelderland) het gewenst om de huidige rol van de provincie met betrekking tot de uitvoering van het Gelderse stedelijke ontwikkelingsbeleid en het woningbouwbeleid, mede in relatie tot het Coalitieakkoord 2011-2015 'Uitdagend Gelderland', tegen het licht te houden. De vraag daarbij is welke rol de provincie zou kunnen c.q. moeten spelen bij de aanpak van

de stedelijke problemen en of het huidige provinciale beleid nog wel voldoende aansluit bij de in korte tijd sterk gewijzigde marktomstandigheden in de steden. Ook speelt hierbij de vraag of het provinciale beleid aangepast zou moeten worden aan de verschuivende bouwopgave (zoals in 1.3 aangegeven).

- 1.5 Het doel van deze notitie is om de genoemde problemen nader te verkennen en om een discussie voor te bereiden in PRO Gelderland over een mogelijk op te stellen (ongevraagd) advies in deze aan Gedeputeerde Staten van Gelderland.
- 1.6 De notitie is op verzoek van het secretariaat van PRO Gelderland opgesteld door ondergetekende. Getracht is om hierbij zoveel mogelijk onafhankelijk en objectief te werk te gaan.
- 1.7 Ten behoeve van deze verkenning hebben gesprekken plaatsgevonden met de verantwoordelijke wethouders van de grote Gelderse steden. Deze gesprekken zijn benut om een algemene mening te vormen over de huidige problematiek van Gelderse steden. De notitie doet geen specifieke uitspraken over bepaalde Gelderse steden. Tevens zijn binnen de provincie op ambtelijk niveau gesprekken gevoerd over het relevante provinciale beleid en heeft een (korte) analyse plaatsgevonden van het vigerende Gelderse beleid met betrekking tot stedelijke ontwikkeling, wonen en werklocaties. De resultaten van de analyse en de voorstellen voor discussie zijn mede gebaseerd op deze gesprekken, maar de verantwoordelijkheid hiervoor berust geheel bij de auteur.
- 1.8 De notitie is kort en bondig opgezet. Achtereenvolgens geeft de notitie een probleemverkenning (hfd. 2), wordt een analyse gegeven van het huidige provinciale beleid, voor zover relevant (hfd. 3), en het Coalitieakkoord 2011-2015, eveneens voor zover relevant (hfd. 4). Vervolgens wordt in hfd. 5 een aantal discussiepunten gepresenteerd ten aanzien van mogelijke aanpassingen in het provinciale stap. De notitie sluit af met het noemen van enkele vervolgstappen (hfd. 6).

2. Probleemverkenning

- 2.1 Het probleem dat centraal staat in deze notitie is dat de uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen in Gelderse steden ernstig onder druk is komen te staan. Veel gebiedsontwikkelingen hebben de maken met vertragingen in de uitvoering, terwijl de start van andere gebiedsontwikkelingen ernstig is vertraagd en sommige geplande gebiedsontwikkelingen niet meer doorgaan. Dit gaat gepaard met financiële problemen voor gemeenten en marktpartijen en ruimtelijke (kwaliteits-)problemen (door vertragingen in het gereedkomen van locaties).
- 2.2 Gesteld kan worden dat de problematiek waarmee steden in Nederland te kampen hebben deels een typisch Nederlands probleem is. De problemen hangen in de eerste plaats samen met het zogenaamde *actieve gemeentelijke grondbeleid* dat door veel Nederlandse gemeenten gevoerd wordt. In de tweede plaats speelt ook de *grootschaligheid* en de voorgestane *integrale aanpak* van gebiedsontwikkelingen een rol.
- 2.3 In tegenstelling tot de praktijk in de meeste andere landen in Europa (en elders in de wereld) houden Nederlandse gemeenten zich sinds jaar en dag actief bezig met gebiedsontwikkeling. Meestal neemt de gemeente, al dan niet in samenwerking met een projectontwikkelaar, de verantwoordelijkheid voor de gebiedsontwikkeling. Dat wil zeggen, zij verwerft de gronden en eigendommen op de bouwlocaties, maakt de grond bouwrijp en legt de noodzakelijke infrastructuur aan, verkavelt de grond en verkoopt de kavels als bouwgrond, ofwel aan projectontwikkelaars, ofwel aan eindgebruikers. De projectontwikkelaar of eindgebruiker gaat vervolgens op die bouwgrond het vastgoed ontwikkelen. Met de opbrengsten van de verkoop van bouwgrond bekostigen gemeenten de gedane investeringen.

Vaak werd er daar bovenop nog winst gemaakt. Die winst kan door de gemeente naar believen worden gebruikt voor het subsidiëren van toekomstige minder winstgevende gebiedsontwikkelingen elders in de gemeente of voor andere begrotingsdoeleinden. Actief grondbeleid is lange tijd een effectieve strategie gebleken, waarmee gemeenten op pro-actieve wijze hun ruimtelijk beleid kunnen uitvoeren. Bovendien heeft het gemeenten geholpen om bijvoorbeeld doelstellingen te realiseren ten aanzien van sociale woningbouw, om allerlei investeringen in publieke werken – in het plangebied, maar ook daar buiten – te bekostigen die noodzakelijk waren voor een kwalitatief hoogwaardige gebiedsontwikkeling, terwijl de winst de input vormde voor een binnengemeentelijke verevenings-systeem.

- 2.4 Een tweede opvallende, en tot op zekere hoogte in internationaal perspectief afwijkende, eigenschap van gebiedsontwikkeling in Nederland is de grootschaligheid er van en de voorgestane integrale aanpak. De zogenaamde Vinex-locaties (bijvoorbeeld Schuytgraaf in Arnhem en Waalsprong in Nijmegen) en de grootschalige bedrijventerreinen zijn daar het voorbeeld van, maar hetzelfde kan gezegd worden van de vaak grootschalige en integrale wijze waarop transformatiegebieden in bestaand stedelijk gebied worden uitgevoerd (bijvoorbeeld Kanaalzone Zuid in Apeldoorn, Ede-Oost in Ede, Kenniscluster Rijnboog in Arnhem en Koers West in Nijmegen). In veel gevallen wordt er bij gebiedsontwikkelingen gekozen voor een integrale aanpak en een integrale gebiedsexploitatie (alle kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling worden opgenomen in één financiële exploitatie), waarbij vaak sprake is van een (zeer) lange looptijd. De gedachte hierachter is dat dit de ruimtelijke kwaliteit van de gebiedsontwikkeling ten goede komt en dat het in financiële zin mogelijk wordt om winstgevende en verliesgevende planonderdelen in de exploitatie met elkaar te verevenen.
- 2.5 De problemen die zich nu met betrekking tot de uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen voordoen hangen deels samen met deze strategie. De typisch Nederlandse praktijk heeft er toe bijgedragen dat niet alleen marktpartijen, maar ook gemeenten in financiële problemen zijn geraakt. Gemeenten hebben vaak fors geïnvesteerd in grootschalige gebiedsontwikkelingen. Doordat de opbrengsten achterblijven raken zij in de problemen. We kunnen de problematiek met betrekking tot gebiedsontwikkelingen als volgt uiteen rafelen.
- 2.6 Sinds ongeveer 2009 doet zich een sterke afname voor in de vraag naar nieuwbouwwoningen en de vraag naar bedrijfshuisvesting (kantoren, winkels en bedrijfsgebouwen). Die afname in de vraag is deels conjunctureel en deels structureel van aard. Ongunstige marktomstandigheden hebben geleid tot een naar verwachting tijdelijke vraaguitval (waarvan onbekend is hoe lang de periode aanhoudt), maar tegelijkertijd lijkt de nieuwbouwbehoefte in de komende jaren structureel beduidend lager te zijn, dan enkele jaren geleden nog werd aangenomen. In sommige regio's is er sprake van krimp, waardoor de totale woningbehoefte op termijn in omvang kleiner wordt dan de huidige voorraad in die regio.¹
- 2.7 De aanbieders van nieuwbouwwoningen en van bedrijfstvastgoed – projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties – reageren op deze vraaguitval door minder nieuwe woningen en bedrijfstvastgoed te bouwen. Het gevolg is dat zij in bestaande gebiedsontwikkelingen minder bouwgrond afnemen of, in het geval zij al over de bouwgrond beschikken, die bouwgrond voorlopig onbebouwd laten.² Gemeenten kunnen in veel gevallen in de gebiedsontwikkeling niet zo snel reageren op de vraaguitval naar bouwgrond. Omdat de ontwikkeling van de (grootschalige) gebiedsontwikkelingen vaak veel voorbereidingstijd vergen zijn vaak al ruim van te voren grote investeringen gedaan in grondverwervingen en bouwrijp maken. Dit geldt niet alleen voor de locaties die momenteel in uitvoering zijn, maar ook voor locaties die nu nog in de planfase zijn. Gezien die grote investeringen is het voor gemeenten financieel niet aantrekkelijk om de uitvoering van plannen te vertragen of zelfs af te blazen. Het gevolg is dat in veel regio's inmiddels sprake is van een regionale overprogrammering van woningbouw- en werklocaties. Gezien de financiële belangen, maar ook de wens van gemeenten om hun toekomstige bouwopgave in stand te houden, is het niet eenvoudig om regionaal tot afspraken te komen over het aanbrengen van een fasering in de plannen. Hierbij speelt ook een rol dat de toekomstige vraag naar woningen en bedrijfshuisvesting – zo is nu wel gebleken – moeilijk in te schatten is.

1 In deze krimpregio's is er desalniettemin nog wel een nieuwbouwbehoefte. Die komt voort uit de noodzaak van vervanging van bestaande woningen, de nog steeds doorgaande afname van de huishoudensgrootte en de kwalitatieve mismatch tussen toekomstige vraag naar woningen en het huidige aanbod.

2 In het laatste geval kan dat leiden tot ernstige financiële problemen voor projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties.

- 2.8 Tegelijkertijd zien we in de steden in toenemende mate een kentering optreden in de bouwopgave. Terwijl op dit moment een groot deel van de nieuwbouw nog gepland is op zogenaamde uitleglocaties (aan de rand van de stad, voornamelijk op voormalige agrarische grond) is de bouwopgave inmiddels sterk aan het verschuiven naar transformatie- en herstructureringslocaties in het bestaand stedelijk gebied. Deze verschuiving past in de ruimtelijke ambities van de steden (en de provincie) om het bestaand stedelijk gebied te vernieuwen en de verstedelijking van het platteland te beperken. Het probleem is dat de ontwikkeling van deze transformatie- en herstructureringslocaties vaak complex is (bijvoorbeeld vanwege het grote aantal eigenaren dat moet worden 'uitgekocht') en hogere kosten met zich meebrengt (onder meer veroorzaakt door sloop- en bodemverontreinigingskosten). Die hogere kosten kunnen soms deels worden opgevangen door te bouwen in hogere dichtheden, waardoor de opbrengsten omhoog gaan, maar het saldo valt niettemin vaak negatief uit.³ Een ander probleem dat bij het bouwen in binnenstedelijk gebied, waarbij relatief veel appartementen worden gerealiseerd, een rol speelt is dat de omvang van de vraag naar appartementen onzeker is.
- 2.9 Het gevolg van de vertragingen in de uitvoering van gebiedsontwikkelingen voor gemeenten is in de eerste plaats dat de rentekosten over de reeds gedane investeringen sterk kunnen oplopen. Gemeenten begroten dat zij binnen een bepaalde tijd hun investering terugverdienen door de verkoop van bouwgrond. Indien de verkoop van bouwgrond veel later plaatsvindt, vallen de rentekosten veel hoger uit dan begroot. In sommige gevallen kunnen deze oplopende rentekosten nog worden opgevangen binnen de bestaande exploitatie – er wordt dan minder winst gemaakt of men slaagt er in om op andere onderdelen van de exploitatie te bezuinigen, dan wel de opbrengsten te verhogen – maar in veel gevallen is daar naar verwachting geen sprake van. In dat geval kan er een (onverwacht) verlies op de grondexploitatie ontstaan.
- 2.10 Naast de 'lopende grondexploitaties' hebben veel gemeenten er in het verleden voor gekozen om, anticiperend op toekomstige plannen, gronden te verwerven. Voor deze gronden zijn nog geen plannen vastgesteld, maar de gemeente verwacht in de toekomst een plan voor het gebied vast te stellen. Deze gronden zijn tegen een bepaalde boekwaarde in de begroting van het gemeentelijk grondbedrijf opgenomen. Het risico daarbij is dat in de toekomst de marktwaaarde van de grond lager zal zijn dan de boekwaarde. Het verschil moet dan als verlies worden genomen (afgeboekt).⁴
- 2.11 Een derde financieel probleem kan zich voordoen, indien de uitgifteprijs van bouwgrond lager blijken te zijn dan begroot. De uitgifteprijs is een 'marktprijs' en hangen samen met het verloop van de vastgoedprijzen. Indien bijvoorbeeld de marktprijzen voor woningen dalen, dan is de marktprijs van de grond waarop de woningen gebouwd worden ook lager. Het gevolg is dat de gemeente een lagere prijs ontvangt voor de bouwgrond.
- 2.12 Het (verkennde) onderzoek heeft zich niet gericht op het exact in kaart brengen van de omvang van de financiële problemen van Gelderse steden. In het afgelopen jaar is in de pers reeds uitvoerig bericht over de financiële problemen. Zo heeft de regio Achterhoek begin 2011 bekend gemaakt dat zij verwachten een verlies van circa € 100 miljoen 'af te moeten boeken' op de grondexploitaties van toekomstige woningbouwprojecten. De gemeente Apeldoorn heeft eind 2010 bekend gemaakt tussen de € 60 en 70 miljoen te moeten afboeken. Ook andere gemeenten hebben laten weten dat zich verliezen zullen voordoen.
- 2.13 Het is belangrijk om vast te stellen dat de huidige problematiek van gemeenten met de uitvoering van gebiedsontwikkelingen verder gaat dan alleen de financiële problemen met betrekking tot de lopende grondexploitaties. Er vindt een structurele verandering plaats in de uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen, als gevolg van een grotere mate van onzekerheid over de toekomstige vraag naar vastgoed en een groeiende stedelijke vernieuwingsopgave in het bestaand stedelijk gebied. Hierdoor verandert tevens de financiële grondslag onder het ruimtelijke ordeningsstelsel. De consequentie is dat de financiële situatie van gemeenten in de toekomst verder kan verslechteren.

3 Ter illustratie: recent onderzoek van het EIB wijst uit dat een woning op een uitleglocatie gemiddeld een positief exploitatiesaldo laat zien van € 8.400, terwijl het gemiddelde exploitatiesaldo per woning op binnenstedelijke locaties € 9.600 negatief is.

4 Overigens zijn er regels voor gemeenten ten aanzien van het nemen van voorzieningen zodra zich een onafwendbaar risico voordoet voor de grondexploitatie.

- 2.14 Zoals hierboven aangegeven heeft deze verkenning zich niet specifiek gericht op een probleemanalyse in de Gelderse steden afzonderlijk. Toch kan wel worden gesteld dat de aard van de problematiek in de Gelderse steden in grote mate overeenkomt, zij het dat er sprake is van grote verschillen in omvang.⁵ Die verschillen in omvang hangen bijvoorbeeld samen met verschillen in de mate waarin gemeentelijke grondbedrijven verplichtingen zijn aangegaan in lopende grondexploitaties, de regels die gemeenten hanteren ten aanzien van de aan te houden reserves binnen de gemeentelijke grondbedrijven, regionale verschillen in de terugloop van de vraag naar woningen of werklocaties en stedelijke verschillen in de omvang van de stedelijke vernieuwingsopgave (en de mate waarin die opgave wordt aangepakt). Het gevolg is dat sommige gemeenten te kampen hebben met veel grotere verliezen op gebiedsontwikkelingen dan andere gemeenten.
- 2.15 Alhoewel hier geen specifiek onderzoek naar heeft plaatsgevonden kan tevens gesteld worden dat de problematiek waar de Gelderse steden mee te kampen hebben in hoge mate overeenkomt met de problematiek van steden elders in Nederland. Dit mag worden afgeleid van verschillende landelijke onderzoeken die met betrekking tot deze problematiek zijn uitgevoerd.⁶ Wél is het zo, net als in Gelderland, dat er in omvang van de problematiek grote verschillen tussen steden zijn, samenhangend met de onder 2.14 genoemde oorzaken.
- 2.16 Tenslotte dient te worden opgemerkt dat niet alleen gemeenten met financiële problemen opgezaaid worden, maar ook projectontwikkelaars en woningcorporaties. In de eerste plaats participeren projectontwikkelaars soms, samen met gemeenten, in publiek-private gebiedsexploitaties. Bovengenoemde risico's worden dan gedeeld door gemeente en projectontwikkelaar. In de tweede plaats zijn er ook geheel private gebiedsontwikkelingen, waarbij de private ontwikkelaar dezelfde risico's loopt als de gemeente. In de derde plaats doen zich situaties voor waarbij projectontwikkelaars en woningcorporaties in het verleden reeds bouwgrond hebben afgenomen van gemeenten, waarbij de prijs gebaseerd was op een bepaalde opbrengst van de woningverkoop. Indien de verkoopprijzen van woningen in de praktijk lager uit blijken te vallen heeft de projectontwikkelaar of woningbouwcorporatie in feite teveel betaald voor de grond. Tenslotte lopen ontwikkelaars en corporaties ook nog risico in de vastgoedexploitatie (blijft hier verder buiten beschouwing).

3. Huidige beleid provincie Gelderland

- 3.1 In het kader van deze verkenning heeft geen uitgebreide analyse plaatsgevonden van het huidige relevante provinciale beleid. Volstaan is met een korte inventarisatie van het vigerende beleid, met betrekking tot stedelijke ontwikkeling, het wonen in Gelderland en het werklocatiesbeleid.
- 3.2 De uitvoering van het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (GSO) is vastgelegd in het Regionale Samenwerkingsprogramma (RSP). Dit programma bestaat uit vier pijlers (Regiocontracten, GSO-wijkaanpak, GSO-Sleutelprojecten en het Kleine Stedenbeleid). Het huidige programma loopt van 2008 tot 31 december 2011. Samenhangend met de vier pijlers zijn provinciale middelen vastgesteld ten behoeve van een groot aantal stedelijke projecten. Onderdeel hiervan zijn acht Gelderse sleutelprojecten: Kanaalzone Zuid (Apeldoorn), Kenniscluster Rijnboog (Arnhem), De Schil (Doetinchem), Ede-Oost (Ede), Waterfront (Harderwijk), Koers West (Nijmegen), Waalfront (Tiel) en Ijsselsprong (Zutphen). Halverwege het programma, eind 2009, heeft een evaluatie plaatsgevonden van de voortgang van het RSP. Uit deze evaluatie bleek op dat moment dat, op enkele projecten na, de uitvoering van het RSP goed op schema lag.

⁵ Aanvullend kan hierbij nog opgemerkt worden dat ook kleinere gemeenten met dezelfde problemen te kampen hebben. Ook kleinere gemeenten zijn in het verleden vaak risico's aangegaan met het voeren van een actief grondbeleid.

⁶ Zie onder meer Deloitte (2010) 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven'; onderzoek in opdracht van VNG en ministerie van Infrastructuur en Milieu.

- 3.3 Het provinciale beleid ten aanzien van het wonen in Gelderland is vastgesteld in de provinciale Woonvisie (bestaande uit deel a: uitgangspunten van het woonbeleid; deel b: analyses van de problematieken van de Gelderse regio's; en deel c: afspraken met gemeenten en woningbouwcorporaties). Het meest relevant voor de huidige discussie zijn de 'Woonvisie deel c – Kwalitatief woningbouwprogramma 2010-2019' (vastgesteld door GS op 12 januari 2010) en de 'Uitwerking Gelderse aanpak woningbouw 2010-2012' (vastgesteld door GS op 20 april 2010). In de laatste notitie heeft de provincie onder meer regionale afspraken gemaakt over de woningbouwprogrammering. Uit de inventarisatie bij de Gelderse gemeenten in deze notitie blijkt dat gemeenten ervan uitgaan dat er ca. 30.000 woningen in uitvoering genomen en deels ook opgeleverd kunnen worden in de periode 2010-2012. GS geven in de notitie aan zich zorgen te maken over de erg optimistische verwachtingen van de gemeenten.
- 3.4 Het provinciale beleid ten aanzien van bedrijventerreinen en werklocaties is vastgelegd in de 'Structuurvisie Bedrijventerreinen en Werklocaties' (2010). In het kader van deze visie heeft de provincie regionale afspraken gemaakt over de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en stelt de provincie onder meer middelen beschikbaar voor het aanpakken van de veroudering van bestaande werklocaties.
- 3.5 Tot slot kan worden opgemerkt dat de provincie nauwelijks beleid voert ten aanzien van de planning en ontwikkeling van kantorenlocaties.

4. Coalitieakkoord 2011-2015 'Uitdagend Gelderland'

- 4.1 In het Coalitieakkoord 2011-2015 'Uitdagend Gelderland' wordt gewezen op het belang van het stedelijk ontwikkelingsbeleid en de regiocontracten. Hierbij wordt onder meer aangegeven dat de oude programma's uit de afgelopen periodes moeten worden afgerond en dat de afspraken over de sleutelprojecten volgens de planning van 2007 ongewijzigd blijven.
- 4.2 Voor de komende vier jaar komt een nieuw GSO-KSB-regio programma.
- 4.3 De provincie wenst een rol te blijven spelen bij de regionale programmering van de woningbouw, mede in het licht van de demografische ontwikkelingen in diverse regio's. In het coalitieakkoord wordt de verwachting uitgesproken dat het huidige aanbod van woningen in Gelderland in de toekomst niet volledig zal aansluiten op de vraag.
- 4.4 In het coalitieakkoord wordt weliswaar (in beperkte mate) gerefereerd aan de in deze notitie besproken problematiek, maar het akkoord spreekt zich niet uit over de mate waarin de provincie het als haar taak ziet om een bijdrage te leveren aan het aanpakken van de problematiek. Gezien de intenties van GS om het huidige beleid op korte termijn te vernieuwen lijkt het voor de PRO nu een goede gelegenheid om hierin te adviseren.

5. Discussie over het te voeren provinciale beleid

- 5.1 De vraag die voor ligt is op welke wijze de provincie Gelderland met haar beleid en gerichte interventies een bijdrage kan leveren aan het oplossen van acute financiële problemen van gemeenten in gebiedsontwikkelingen en tevens aan het bewerkstelligen van een mogelijke toekomstige andere benadering van gebiedsontwikkelingen.

- 5.2 Gesteld moet natuurlijk worden dat de beschreven financiële problemen primair een zaak zijn van de gemeenten zelf. Zij hebben gekozen voor de beschreven aanpak van gebiedsontwikkeling en de wijze waarop de risico's zijn 'afgedekt' in de begroting van het gemeentelijke grondbedrijf en dragen zelf de verantwoordelijkheid voor de gevolgen daarvan. Dat wil echter niet zeggen dat de provincie geen rol zou kunnen spelen in het zoeken van oplossingen. Hieronder wordt een aantal discussiepunten opgeworpen ten aanzien van de (toekomstige) rol van de provincie. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar maatregelen op korte termijn, gericht op het aanpakken en verminderen van het bestaande exploitatievraagstuk (maatregelen 5.3, 5.4, 5.5 en 5.6) en maatregelen op lange termijn, gericht op het robuuster maken van de aanpak van gebiedsontwikkeling (maatregelen 5.7, 5.8, 5.9, 5.10 en 5.11).
- 5.3 In de eerste plaats heeft de provincie al in 2010 aangegeven zich zorgen te maken over de wellicht te optimistische inschattingen van gemeenten ten aanzien van de woningbouwprognoses ('Uitwerking Gelderse aanpak woningbouw', april 2010; zie hfd. 4). Daarnaast heeft de provincie er in april 2011 bij de gemeenten op aangedrongen snel regionale afspraken te maken over de aanpak van de overprogrammering van woningbouw- en werklocaties, om zodoende ongewenste concurrentie tussen bouwlocaties en gemeenten onderling te voorkomen. De vraag is of de huidige regierol van de provincie voldoende effectief is. Naar de toekomst toe kan onderzocht worden of een verscherping van de regierol gewenst is.
- 5.4 In de tweede plaats is duidelijk dat het provinciale verstedelijkingsbeleid in het verleden een rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van de huidige woningbouw- en bedrijventerreinenprogrammering. Daarmee zou gesteld kunnen worden dat de provincie ook een zekere verantwoordelijkheid draagt voor de ontstane regionale overprogrammering. De vraag die hierbij gesteld moet worden is of dat ook betekent dat de provincie medeverantwoordelijkheid draagt voor de negatieve financiële gevolgen van deze overprogrammering.
- 5.5 In de derde plaats, en aansluitend bij het vorige punt, dient de provincie ook te overwegen of zij een rol dient te spelen bij het aanpakken van de overprogrammering van kantoren- en, in minder mate, winkellocaties.
- 5.6 In de vierde plaats verdient het aanbeveling de voortgang van stedelijke projecten die met middelen uit het huidige GSO worden medegefinancierd (o.a. de sleutelprojecten) en de uitvoering van de revitalisering en herstructurering van werklocaties zorgvuldig te monitoren. Bekend is dat deze monitoring reeds plaatsvindt; niet bekend is in hoeverre vanwege de actuele situatie nog nadere bijstellingen noodzakelijk zijn in de voortgang van de projecten.
- 5.7 In de vijfde plaats staat de provincie voor de taak een nieuw programma voor het Gelderse Stedelijke Ontwikkelingsbeleid vast te stellen, waarbij ook middelen gereserveerd worden voor stedelijke vernieuwing. Het lijkt van groot belang om een zorgvuldige discussie te voeren over de criteria op basis waarvan de middelen worden toegekend aan projecten. Feitelijk worden provinciale middelen nu toegekend aan nieuwbouwprojecten. Men dient zich af te vragen of het verstandig is om op dit moment nieuwe projecten te financieren, terwijl er nog zoveel problemen zijn met bestaande projecten in uitvoering. In bepaalde gevallen (krimpgebieden) zou ook overwogen kunnen worden om financiële middelen vrij te maken voor het uit de markt nemen van delen van de bestaande voorraad, in plaats van middelen exclusief toe te kennen aan nieuwbouw. Tenslotte zou ook overwogen kunnen worden, aansluitend bij een andere, minder grootschalige vorm van gebiedsontwikkeling (zie hieronder), niet alleen middelen beschikbaar te stellen voor (grootschalige) sleutelprojecten, maar juist ook voor veel kleinschaligere stedelijke vernieuwingsprojecten.
- 5.8 In de zesde plaats, gezien de verschuiving van de bouwopgave naar het bestaand stedelijk gebied, kan overwogen worden om meer inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van de toekomstige stedelijke vernieuwingsopgave (transformatie en herstructurering van verouderde werklocaties, transformatie van naoorlogse woonwijken, vernieuwing van stadscentra), inclusief de mate waarin die opgave financieel haalbaar is.
- 5.9 In de zevende plaats zou de provincie een rol kunnen spelen bij het, samen met gemeenten, verkennen van de

mogelijkheden van een alternatief gemeentelijk grondbeleid. De keuze voor een actief grondbeleid is door gemeenten meestal in het verleden genomen, met het oog op een pro-actief ruimtelijk beleid en een gewenste regulering in gebiedsontwikkeling. In 2008 is echter de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) vastgesteld, met daarin opgenomen de zogenaamde grondexploitatiewetgeving. De grondexploitatiewetgeving regelt het zogenaamde afdwingbare kostenverhaal. De wijzigingen in de Wro en de nieuwe grondexploitatiewetgeving maken het voor gemeenten veel beter mogelijk om de regie over gebiedsontwikkelingen te voeren, ook als zij niet over de grond beschikken. Mede in dit licht is het voor gemeenten minder noodzakelijk geworden om een actief grondbeleid te voeren. De provincie zou zich in kunnen zetten om samen met gemeenten minder risicovolle strategieën voor gebiedsontwikkeling, gebaseerd op faciliterend grondbeleid, te ontwikkelen en te toetsen (bijvoorbeeld door het stimuleren van experimenten op dit gebied).

- 5.10 In de achtste plaats, in samenhang met het voorgaande punt, zou de provincie ook het initiatief kunnen nemen om, samen met gemeenten, de werking van diverse vernieuwende instrumenten ten behoeve van gebiedsontwikkeling nader te onderzoeken en te toetsen. Hierbij kan gedacht worden aan instrumenten die vaak in andere (omringende) landen – waar zelden gebruik wordt gemaakt van actief gemeentelijk grondbeleid – worden toegepast. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn *stedelijke herverkaveling*, *verhandelbare ontwikkelingsrechten*, het inzetten van (toekomstige) OZB-inkomsten ten behoeve van de financiering van gebiedsontwikkeling (*tax increment financing*) en het betrekken van ‘nieuwe’ partijen bij de gebiedsexploitatie (zoals energieleveranciers).

- 5.11 Tenslotte, eveneens in samenhang met de punten onder 5.9 en 5.10, zou de provincie samen met de gemeenten kunnen onderzoeken in hoeverre in de toekomst in de programmering van nieuwbouw beter ingespeeld kan worden op de onzekerheden over de toekomstige vraag naar woningen en bedrijfshuisvesting. De vraag hierbij is op welke wijze meer flexibiliteit kan worden ingebouwd in de planning en uitvoering van gebiedsontwikkelingen.

6. Vervolgstappen

- 6.1 Ten behoeve van een discussie in de PRO Gelderland heeft dhr. Van Moorsel onlangs een notitie opgesteld met betrekking tot de krimpende woningmarkt in Gelderland, de daarmee gepaard gaande problemen en de noodzaak van een provinciale aanpak met betrekking tot deze problematiek.
- 6.2 De PRO organiseert in het najaar van 2011 een werkconferentie met als thema de krimpende woningmarkt in Gelderland, mede naar aanleiding van genoemde notitie. Voorgesteld wordt om de problematiek van de krimpende woningmarkt en het Gelderse woningmarktbeleid te bespreken in samenhang met het stedelijke ontwikkelingsbeleid van de provincie Gelderland, gezien de raakvlakken tussen deze beleidsvelden.
- 6.3 Daarbij aansluitend wordt voorgesteld de voorliggende notitie te betrekken bij de discussie die tijdens de werkconferentie gevoerd zal worden, met het oog op een mogelijk advies van de PRO in deze aan GS.
- 6.4 Tot slot merk ik nog op dat de geschetste problematiek voor de Gelderse steden op dit moment vooral tot uiting lijkt te komen op het gebied van de woningbouw. Om die reden gaat deze notitie dan ook met name in op de woningbouw. Ik maak hierbij echter de kanttekening, zoals hiervoor ook is aangegeven, dat de problematiek breder is en feitelijk alle segmenten van de gebiedsontwikkelings- en vastgoedmarkt raakt (inclusief de segmenten bedrijventerreinen, winkellocaties en kantorenlocaties). Ik geef de PRO in overweging om de problematiek in de verschillende segmenten dan ook zoveel mogelijk in samenhang te bespreken.

Nijmegen, oktober 2011

Bijlage 4

Verslag werkconferentie over de kwaliteit van de Gelderse leefomgeving in veranderende (demografische) omstandigheden

1.1 Opening door Voorzitter PRO dhr. Paul Peters en dagvoorzitter prof. dr. Katrien Termeer

Dhr. Peters stelt de vraag of krimp nog wel het juiste woord is om te gebruiken in de discussies die vanmiddag zullen plaatsvinden. In plaats daarvan zouden zaken als herbezinning en verevening centraal moeten staan.

Mevr. Termeer sluit hierbij aan door te pleiten voor het doorbreken van bestaande routines en het voorkomen van een self-fulfilling prophecy. Het is belangrijk om elkaar niet in de put te praten, maar tegelijkertijd het probleem niet te bagatelliseren. Een pro-actieve houding is nodig om het motto 'kracht door krimp' waarheid te kunnen laten worden.

1.2 Inleiding door Ir. Bas Breman: 'Krimp in het landelijk gebied - Vitaliteit als vertrekpunt'

Krimp betekent niet alleen bevolkingsdaling, maar omvat ook huishoudensdaling, ontgroening, vergrijzing en een daling van de beroepsbevolking. Kortom: krimp betekent een verandering van de bevolkingssamenstelling.

Nationaal gezien is er nog geen krimp, maar regionaal doet dit fenomeen zich wel degelijk voor. Met name de perifere en landelijke gebieden in Nederland hebben hiermee te maken. In de provincie Gelderland zal vanaf 2030 een absolute bevolkingsdaling ingaan, maar al voor die tijd zullen er binnen de provincie regionale contrasten merkbaar zijn.

Meer dan tachtig procent van de krimpgemeenten bevindt zich in landelijk gebied, wat erop duidt dat krimp met name een ruraal fenomeen is. De oorzaak is veelal selectieve migratie: met name jonge vrouwen trekken weg van het platteland. Minder inwoners, een tekort aan arbeidskrachten, het verdwijnen van draagvlak voor voorzieningen en meer vraag naar specifieke voorzieningen (zoals zorgvoorzieningen) zijn gevolgen waarmee het krimpende platteland te maken krijgt. Kortom: de leefbaarheid staat onder druk.

Het begrip vitaliteit wordt in deze discussie vaak over het hoofd gezien. Vitaliteit is namelijk niet hetzelfde als leefbaarheid: waar leefbaarheid met name gaat over het scheppen van randvoorwaarden en uitgaat van de maakbaarheid van de leefomgeving, gaat vitaliteit over levenskracht, herstelvermogen en innovatieve oplossingen. Voordat men begint aan het verbeteren van de leefbaarheid, moet eerst gewerkt worden aan een vitale gemeenschap. Ingrediënten van vitaliteit zijn probleemurgentie, probleemeigenaarschap, gezamenlijkheid, trots & identiteit, sterke trekkers met grote netwerken, vertrouwen en actie.

Een fout die de overheid momenteel maakt is het willen verbeteren van de leefbaarheid, zonder de lokale bevolking daarin te betrekken. De overheid moet toe naar het 'nieuwe sturen': hierin is er meer ruimte voor het bewonersperspectief, maar de overheid blijft wel betrokken ('bescheiden betrokkenheid'). De overheid zou richting moeten geven, maar tegelijkertijd

inspringen op kansen die zich voordoen vanuit de samenleving. De rol van de provincie zou dus de volgende kerntaken moeten omvatten: het werken aan bewustwording en urgentie, voorbeelden van vitaliteit in de schijnwerpers zetten en hier lessen uit trekken, het betrekken van andere partijen en een gezamenlijk verhaal scheppen en tot slot het experimenteren en stimuleren van initiatieven.

Vragen vanuit de zaal n.a.v. deze inleiding:

De genoemde krimpregio's liggen in grensgebieden. Wat gebeurt er over de grens bij deze gebieden en wat kunnen we hiervan leren?

Dit is wisselend. Wanneer gekeken wordt naar het krimpgebied in Oost-Groningen, is te zien dat er over de grens in Duitsland ook sprake is van krimp. Bij Parkstad in Zuid-Limburg is dit echter een ander verhaal: over de grens ligt Aken en het gebied rond deze stad is juist booming. Men kan lering trekken uit de gebieden over de grens, maar tegelijkertijd moet men zich realiseren dat de grens in de praktijk hard en belemmerend blijkt te zijn. Wonen of werken over de grens is voor de meeste mensen toch een stap te ver.

Uit de presentatie kwam naar voren dat er in krimpgebieden sprake is van een dalende beroepsbevolking doordat elders de werkgelegenheid beter is, terwijl er tegelijkertijd een tekort is aan arbeidskrachten in krimpgebieden. Hoe is dit te verklaren?

In krimpgebieden ontstaat meer vraag naar arbeidskrachten in specifieke sectoren, zoals de zorgsector. Daarbij zijn het voornamelijk hoogopgeleiden die wegtrekken. Er ontstaat als het ware een mismatch tussen vraag en aanbod.

1.3 Inleiding door Prof. dr. Gert-Jan Hospers: 'Krimpen met beleid'

Zuid-Limburg is een specifiek krimpgebied, aangezien dit in tegenstelling tot andere krimpgebieden verstedelijkt is. In de overige delen van Nederland doet krimp zich voornamelijk voor op het platteland. Hoewel het geloof dat het platteland leegloopt wijdverspreid is, gelooft prof. dr. Hospers in het idee van de 'Handstad': de Randstad heeft uitlopers die reiken tot de perifere gebieden. Ook daar bevinden zich sterke groeikernen, waardoor de Randstad uiteindelijk de vorm zal krijgen van een hand.

Het is belangrijk om onderscheid te maken in harde krimp en zachte krimp. Waar harde krimp voornamelijk gaat over de gevolgen voor de fysieke leefomgeving als gevolg van bevolkingsdaling, gaat zachte krimp met name over de veranderende bevolkingssamenstelling.

Bij het opstellen van krimpbeleid wordt in veel gevallen de zogenaamde 'koude aanpak' gehanteerd: men richt zich op personen en bedrijven buiten het krimpgebied. Ook hierin moet een omslag komen: De eigen bewoners moeten centraal staan door middel van een zogenaamde 'warme aanpak'. Het belang van 'sense of place' moet niet onderschat worden: wanneer mensen een sterke band hebben met een gebied, neemt de geneigdheid om weg te trekken af.

De huidige institutionele structuur en manier van denken zijn gebaseerd op groei. Hierin is een omslag nodig: Deze manier van denken heeft de huidige problemen immers veroorzaakt, dus de oplossing moet in een andere denkwijze gezocht worden. Deze transitie wordt bemoeilijkt door een aantal zaken. Allereerst is er de drang naar groei en vernieuwing, die leidt tot een reflex om schaarste te creëren zodat het 'groeidenken' in stand kan blijven. Daarnaast speelt de uitzonderlijke Nederlandse situatie op de grondmarkt een rol: De Nederlandse overheid is immers zelf een speler op deze markt. Tot slot bemoeilijkt de

zogenaamde ‘kerktorenpolitiek’ de transitie: het eigen belang gaat in de meeste gevallen voor het algemeen belang, wat inhoudt dat bestuurders niet verder kijken dan de gevolgen voor hun eigen gemeente.

De vier strategieën van krimpbeleid die momenteel gehanteerd worden staan ook wel bekend als de vier A’s. Men kan Afwachten, wat inhoudt dat men wacht op een trigger die dwingt om tot actie over te gaan. Tevens kan er worden Afgewaardeerd, wat aanduidt dat men zijn verlies moet nemen om de lucht uit de markt te halen. Aftoppen betekent dat de huidige woningvoorraad gerenoveerd wordt om zo in de veranderende behoeften te voorzien. Tot slot kan gekozen worden voor de strategie van Afbreken, waarbij gebouwen gesloopt worden om leegstand te voorkomen. In de praktijk blijken de strategieën Afwaarderen en Aftoppen het meest zinvol. Hoewel gemeenten de keus voor een beleidsstrategie zelf moeten maken, speelt de provincie hierin wel een rol. Er is ruimte voor de provincie in de vorm van preventief financieel toezicht, het blokkeren van nieuwbouwplannen, het aantrekkelijke maken van herstructurering etc. Het is hierbij belangrijk om te waken voor symptoombestrijding.

Vragen vanuit de zaal n.a.v. deze inleiding:

Er zijn theorieën die het tegendeel van de Handstad-theorie beweren, maar wat is waar?

De Handstad-theorie is empirisch onderbouwd met groeicijfers. Bedenk daarbij dat er naast liefde en werk ook praktische factoren een rol spelen bij de keuze om te verhuizen: het leven in de Randstad wordt te duur, waardoor mensen teruggaan naar plaatsen buiten de Randstad waar men een band mee heeft. De ‘sense of place’ van mensen speelt dus een belangrijke rol bij de Handstad-theorie.

Zou de provincie in plaats van alleen kaders voor beleid te scheppen niet ook moeten zorgen voor de verspreiding van ‘emo-informatie’, dus informatie over de sense of place, onder gemeenten?

Dit is een interessante gedachte. Bij de uitvoer hiervan zou wel onderscheid gemaakt moeten worden in beleid voor zachte krimp (waar dit voorstel toe behoort) en beleid voor harde krimp.

1.4 Discussie met de inleiders en gedeputeerde Verdaas: ‘Wat zijn de hete hangijzers?’

Uit de inleidingen is naar voren gekomen dat een omslag in de manier van denken nodig is. Deze mentale switch brengt ook een organisatorische verandering met zich mee. De overheid moet durven experimenteren, maar hier moet wel ruimte voor zijn. Om te kunnen experimenteren moet er overeenstemming zijn over het feit dat een project ‘mag’ mislukken. Daarbij moet er meer ruimte zijn voor tijdelijke oplossingen, niet alles hoeft vast te liggen voor een lange termijn. Alvorens organisaties te veranderen, moet eerst bewustwording gecreëerd worden. Door de sturingsdrang terug te dringen kan er ruimte ontstaan. Dit is echter geen gemakkelijke opgave: experimenteren in het publieke domein met overheidsgeld blijft lastig.

Burgerinitiatief moet in de toekomst een grotere rol gaan spelen. Hiervoor is echter wel een trigger nodig; zonder probleemurgentie komen mensen namelijk niet in beweging. Waar vitaliteit en gemeenschapszin aanwezig zijn, moet de overheid een rol spelen bij het motiveren hiervan. Dit betekent niet dat de overheid alles aan de burger over moet laten, maar juist dat de overheid grenzen moet stellen. De overheid moet aangeven binnen welke kaders burgers beslissingsbevoegdheid hebben. Ook moet men het probleem in perspectief blijven zien: niet elk deel van Gelderland krimpt en zelfs binnen krimpregio's zijn er grote verschillen. Daarbij vinden in de provincie Gelderland al een aantal goede ontwikkelingen plaats, zoals het blokkeren van nieuwbouwplannen. Het is belangrijk dat deze positieve punten ook vastgelegd worden.

1.5 Krimp-café omtrent hete hangijzers

Tijdens de werkgroepen van de PRO-conferentie is gebruik gemaakt van het zogenaamde Word-café model. Dit model is geïnspireerd op discussies en open gesprekken in een café-setting. Er is in kleine groepen in een open atmosfeer gediscussieerd en gebrainstormd over de volgende onderwerpen:

- ✓ Transformatie
- ✓ Urgentie en triggers creëren en benutten
- ✓ Vitaliteit
- ✓ Experimenteren in het publieke domein

1.5.1 Transformatie

Wat is transformatie?

De dilemma's die in het ochtendprogramma genoemd zijn, gaan vooral over processen en niet zozeer over inhoud. Dit is opvallend, aangezien het PRO met name inhoudelijk advies moet geven aan Gedeputeerde Staten. Toch is praten over het proces onontkoombaar wanneer gediscussieerd moet worden over transformatie. Transformatie is immers de vraag 'Hoe kom ik de komende 5 jaar door en wat moet ik daarmee doen?'. Dit betekent dat transformatie draait om het smeden van coalities en het formuleren van een inhoudelijke boodschap. Transformatie is een proces naar de toekomst met de wetenschap en kennis van nu. Bij de problemen omtrent krimp is er sprake van een gedeeld belang, wat impliceert dat oplossingen alleen in coalities tot stand kunnen komen. Slechts door samenwerking met anderen die ook vastzitten in de huidige situatie kunnen veranderingen doorgevoerd worden. In deze situatie lijkt te gelden: 'Gedeelde smart is halve smart'.

Veranderende rol overheid

Belangrijk in de discussie omtrent transformatie is het erkennen van de veranderende rolverdeling tussen overheid, markt en burger. Vroeger was deze rolverdeling duidelijker dan nu: de overheid had geld en ruimte voor een project, de markt vulde dat in en de burgers namen het product af. Dit proces ligt nu op zijn kop: de markt heeft geen middelen meer en burgers nemen niet meer af. Dit betekent dat het spelersveld nog steeds uit dezelfde spelers bestaat, maar dat er een ander spel gespeeld wordt. Met andere woorden: De rolverdeling is veranderd. Het adagium van de overheid 'stop er maar geld in, dan komt het goed' gaat niet meer op. Burgers moeten zelf komen met initiatieven om lokale behoeften te vervullen. Tevens is hierbij een omslag in denken nodig. Men moet bijvoorbeeld niet meer verwachten dat binnen één gemeente vijf zwembaden overeind gehouden kunnen worden. Door het voorzieningenniveau op gemeentelijke schaal op peil te houden in plaats van op kleinere

schaal, kan veel geld bespaard worden. Dit geld kan vervolgens weer gebruikt worden voor nieuwe investeringen. Daarbij moeten gemeenten zich realiseren dat de burger allang niet meer denkt in termen van gemeentegrenzen, enkel gemeenten zelf doen dit nog. Burgers gaan gerust over gemeentegrenzen heen om te winkelen, werken of recreëren. Sturing is slechts mogelijk op de harde kant, dus op zaken als woningbouw en bedrijfsvestiging.

Vitaliteit en burgerinitiatief

Vitaliteit, zoals besproken in de inleiding van Bas Breman, moet een grotere rol gaan spelen. Dit betekent dat de overheid een andere rol krijgt: de overheid moet naast de mensen staan in plaats van erboven of eronder. Waar de overheid nu alleen nog kaders aangeeft en grenzen stelt, moet er meer gewerkt worden aan het 'meedenken'. De rol van de ambtenaar binnen een gemeente zou veel meer adviserend moeten zijn richting initiatiefnemende burgers. Ambtenaren kennen de materie immers, waardoor zij een ondersteunende positie kunnen bekleden. In plaats van enkel te beslissen of een initiatief in overeenstemming is met het bestemmingsplan, zouden zij burgers ook kunnen adviseren over andere mogelijkheden om het initiatief verder uit te werken. Dit is wederom een procesverandering. Daarbij is het belangrijk dat de overheid durft af te wachten. Door een zelf geen actie ondernemen, ontstaat er een gevoel van urgentie en komt er vanzelf actie vanuit de maatschappij ("onder druk wordt alles vloeibaar"). Als provincie moet men durven loslaten. Formuleer een doelstelling en verstrek subsidies, maar ga niet in op de details. Dit vraagt om een ingrijpende omslag in denken. De benodigde transformatie houdt dus in dat de provincie moet leren loslaten.

Wel kan de provincie zelf iets doen door goede initiatieven op te sporen en deze te steunen. Ook zou de provincie een uitvraag kunnen doen voor een specifiek probleem (collectief opdrachtgeverschap). Het probleem wordt op deze manier als het ware uitbesteed en geeft andere partijen de ruimte om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en met oplossingen te komen. Op deze manier gaat het ook niet om publiek geld, waardoor het probleem van vertrouwen krijgen uit de samenleving ook is opgelost. Bovendien is dit een manier om bottom-up problemen op te lossen. Hierbij dient wel een belangrijke kanttekening te worden gemaakt: De overheid moet haar verantwoordelijkheid niet afschuiven op de burger. Grenzen stellen blijft één van haar belangrijkste taken. Wel is het zo dat de provinciale overheid de huidige kaders op dusdanig detailniveau heeft vastgesteld, dat het moeilijk wordt om hierbinnen nog ruimte te geven voor eigen invulling. De provinciale overheid zou dus meer moeten sturen op doelen met een vrij hoog abstractieniveau in plaats van op concrete projecten. Men moet niet sturen op de in te zetten middelen, maar op de te bereiken doelen. Zo creëer je als overheid ruimte om te experimenteren.

Ruimte om te experimenteren

Om 'experimenteren' daadwerkelijk tot een succes te kunnen maken, is een denkslag nodig. Men moet af van de gedachte dat elk project moet slagen om het experimenteren te kunnen bestempelen als een succesvolle aanpak. Een praktische manier om dit mogelijk te maken is het toevoegen van een risicoparagraaf aan besluiten, iets wat nu nog niet gedaan wordt. Door middel van een risicoparagraaf wordt langzaam gezorgd voor een cultuuromslag, waarbij de risico's niet langer van tafel worden geveegd. Tevens moeten initiatiefnemende partijen de taak krijgen om kennis over te dragen. Door na afloop van elk project een bijeenkomst te organiseren waarin verantwoording wordt afgelegd over de manier waarop zaken zijn aangepakt en wat de uitkomst was, kunnen andere partijen hier lering uit trekken. Het afleggen van verantwoording zorgt tevens voor meer draagvlak vanuit de maatschappij: in de huidige situatie weet de burger immers vaak niet wat er allemaal precies gefinancierd wordt door de provincie en welke rol de provincie in hun dagelijks leven speelt.

Krimp als kans

Hiermee zijn we aangeland bij de kans van krimp. Elke belanghebbende partij gaat zijn eigen proces beter onder de loep nemen, doordat het niet meer nodig is om zich voor alles tot de overheid te wenden. Over deze veranderde situatie moet wel openheid zijn, zodat iedereen de kans krijgt hierin mee te gaan. Wellicht geldt voor krimpgebieden hetzelfde als voor de cultuursector: crisis maakt creatief.

Conclusie

Samenvattend kan dus gesteld worden dat om transformatie te bewerkstelligen samenwerking nodig is. Het samenspel markt-overheid-burger blijft belangrijk, al zijn de rollen hierin veranderd. De burger krijgt steeds meer de rol van initiatiefnemer, waarbij de overheid kaders moet aangeven en grenzen moet stellen. Er moet een gevoel van urgentie gecreëerd worden in de maatschappij om de transformatie op gang te brengen (wellicht zullen de merkbare gevolgen van krimp als ‘trigger’ fungeren). De provincie kan hieraan bijdragen door los te laten en andere partijen hun eigen verantwoordelijkheid te laten nemen.

1.5.2 Urgentie en triggers creëren en benutten

Krimp is ‘hot’. Wekelijks zijn er meerdere conferenties omtrent dit thema, maar deze worden enkel bezocht door ‘experts’ en zelden door de ‘gewone’ burger. Er moet meer gecommuniceerd worden over krimp en de gevolgen ervan. Omtrent de bewustwording van de problematiek moeten nog flinke stappen worden gemaakt. Overheidsbeleid met betrekking tot krimp is momenteel een soort stroming of zelfs mode geworden, maar wordt niet vanuit een bepaalde drive of urgentie gevoerd. Daarbij is er met name door verkiezingen geen continuïteit van beleid. De vraag is hoe de provincie de benodigde urgentie kan creëren.

Hard en zacht

Urgentie om het krimpvraagstuk aan te pakken moet van onderaf komen. Zolang de gevolgen nog niet concreet zichtbaar zijn, is er geen sprake van urgentie. De ‘harde’ gevolgen van krimp in de bouwsector zijn zichtbaar en dus urgent. Hier dient de provincie een duidelijke sturende rol in te nemen door gemeenten op hun bouwambities aan te spreken. De ‘zachte’ kant van krimp heeft met name betrekking op een veranderende bevolkingssamenstelling, zoals vergrijzing en een afname van de beroepsbevolking, en de vitaliteit van met name het landelijk gebied. De gevolgen van de zachte kant van krimp is in beide workshops besproken, maar vanuit een verschillend perspectief. In de ene workshop werd gesteld dat deze gevolgen (nog) niet direct zichtbaar zijn, maar in werkelijkheid wel spelen. De algemene cultuur die momenteel heerst is om de schijn op te houden dat het goed gaat, totdat het echt fout gaat en het al te laat is. In de andere workshop werd echter beweerd dat de ‘zachte gevolgen’ van krimp helemaal geen probleem zijn, omdat deze niet per se invloed hebben op de vitaliteit van een gebied. Het idee dat elk dorp een school en een supermarkt moet hebben, zijn ideeën die voortkomen uit de heersende verwendheid.

Voorbeelden van vlees en bloed

Of krimp nu wel of niet directe gevolgen heeft voor de vitaliteit van een gebied, het krimpvraagstuk vraagt om een mentale omslag bij zowel beleidsmakers als bij ondernemers en burgers. Weten wat er speelt is een belangrijke eis voor de aanpak van krimp. Het is de taak van de provincie om goed op de hoogte te zijn van ontwikkelingen. Cijfers maken de ontwikkelingen voor verschillende beleidsvelden inzichtelijk, maar de uiteindelijke invloed van cijfers op het handelen is gering. De problematiek omtrent krimp moet worden

overgebracht door middel van verhalen waar mensen iets bij voelen. Een ondernemer die zijn klantenkring ziet afnemen brengt een boeiender verhaal dan een beleidsmedewerker. Voorbeelden van vlees en bloed maken de ontwikkelingen die krimp tot gevolg heeft meer levendig en minder neutraal. Mensen, met name ondernemers, moeten gestimuleerd worden om eerlijker te zijn over hun situatie en de feiten op tafel te leggen. Om dit te bereiken moet een setting gecreëerd worden waarin mensen herkenning vinden met betrekking tot de problemen die zij ervaren. In een dergelijke setting op regionaal niveau zullen problemen makkelijker besproken worden. Naast het bespreken van problemen kunnen hier wellicht ook positieve wendingen aan krimp worden gegeven.

Naar 'topdorpen'?

Eigen initiatief door individuen en maatschappelijke energie dienen gestimuleerd te worden, maar de overheid moet zich hier verder zo min mogelijk mee bemoeien. Ruimte voor eigen initiatieven creëert vitaliteit binnen een gemeenschap. Dit moet worden gekoesterd. De provincie moet een podium creëren voor initiatieven. Dit kan op creatieve manier zoals door middel van prijsvragen of een verkiezing met als thema 'Wie heeft het meeste hart voor het dorp?'. Het bestaande concept 'topdorpen' past hier ook goed bij. Dit concept bestaat uit burgerinitiatieven die bijdragen aan de vitaliteit van hun gemeenschap. Hiermee kan het label 'topdorp' worden verdiend. Er wordt naast een stimulerende omgeving tevens een trigger gecreëerd; mensen willen dat hun dorp de titel 'topdorp' krijgt. De provincie dient dit indien gewenst te faciliteren door middel van bepaalde instrumenten zoals vergunningen.

Qua organisatie hiervan dienen de lijnen kort te zijn; een goed voorbeeld is een structuur met een 'dorpsburgemeester' die plannen en initiatieven stuurt en die in contact staat met de overheid. Daarnaast blijkt uit ervaring dat elk dorp bestaat uit zogenaamde vernieuwers, usual suspects (mensen die altijd wat te zeggen hebben) en grotendeels uit een zwijgende meerderheid. Het doel is om die eerste groep te vinden en te bereiken. Uit de praktijk zijn er voorbeelden van dorpen waarin werkgroepen worden samengesteld op leeftijd. Zo vormt zich een goede afspiegeling van het dorp. In een diverse groep zit vaak veel power om de 'parels en puinhopen' van een dorp in kaart te brengen. Een dorpsbelangenorganisatie neemt hier zelf initiatief in. De uitvoering van zo'n initiatief triggert vaak ook dorpen in de omgeving.

De rol van de provincie

Vinden we genoeg initiatieven? En hoe kan de provincie de juiste setting creëren? De taak voor de provincie is om heldere informatie te verschaffen over de huidige situatie, maar ook over regionale perspectieven betreffende bevolkingssamenstelling en inkomen. Een duidelijk focus moet liggen op een intra-gemeentelijke context. Dit betekent dat de provincie een stap terug moet doen en meer ruimte moet bieden aan andere partijen omdernemend te zijn. Het dorp staat centraal, want hier moet het initiatief vandaan komen. De provincie kan een ondersteunende rol spelen als er hulp nodig is bij de uitvoering.

De provincie dient alleen te sturen als hier behoefte aan is. Zolang er niet buiten wettelijke kaders wordt getreden, moet zij niet schuwen om een keer niets te doen. De verantwoordelijkheid moet worden neergelegd bij een lager niveau. De organisatie zit dan op afstand en stelt alleen doelen en kaders. Doelstellingen moeten door middel van verschillende projecten behaald worden, waarbij ruimte moet zijn voor mislukkingen; na een gefaald project moet er gewoon weer een nieuwe project worden gestart. Door ruimte te creëren voor mislukkingen creëer je ook ruimte voor particulier initiatief.

Ook kan de provincie nieuwe initiatieven triggeren door een bepaalde ongemakkelijkheid te creëren als het gaat om de gevolgen van krimp. Burgers, ondernemers, maar ook de overheid zelf moeten uit hun comfortzone worden gehaald. Ook bij het creëren

van ongemakkelijkheid moeten voorbeelden worden gegeven van ‘vlees en bloed’. De provincie moet geld beschikbaar stellen om mensen met dergelijke voorbeelden hun verhaal te laten doen. Om deze personen te vinden moet de provincie goed op de hoogte zijn van de problemen die spelen, maar juist wegblijven uit deze netwerken. Met een loketfunctie wordt ruimte geboden voor mensen om na een probleemconstatering zelf mensen goede initiatieven naar voren te brengen. De provincie heeft hierbij slechts een faciliterende rol. Er moet worden gestreefd naar een soort vitaliteitsfonds bij de provincie, gedeeld door de betrokken partijen. De kracht hiervan is dat het geen structurele hulp is, maar alleen wordt gebruikt bij urgentie van onderaf. Dit zorgt ervoor dat partijen die gebruik willen maken van het fonds niet achterover gaan leunen, maar met initiatieven komen.

Conclusie

De provincie moet initiatieven van onderaf de ruimte bieden door een stap terug te doen en niet bang te zijn voor projecten die mislukken. Perspectieven moeten eerlijk worden gepresenteerd en het creëren van een ongemakkelijkheid moet niet worden geschuwd. Hierdoor komen partijen uit hun comfortzone en komen voorbeelden van ‘vlees en bloed’ boven tafel. Wel dient de provincie een duidelijk sturende rol te hebben ten aanzien van gemeentes met bouwplannen. In de grond- en huizenmarkt spelen al wel zichtbare problemen die deels worden veroorzaakt door krimp, maar ook voor een groot deel door de economische recessie.

1.5.3 Vitaliteit

Wat is vitaliteit?

Tijdens de discussie over de vitaliteit in regio's die kampen met bevolkingsdaling zijn verschillende ideeën naar voren gekomen over de rol van de provincie Gelderland. Vitaliteit wordt meestal geassocieerd met ouderen/ senioren, omdat ouderen tegenwoordig steeds vitaler zijn maar wat is vitaliteit eigenlijk? De samenleving niet meer geheel door de overheid laten creëren maar ook door burgers. Maar hoe ver gaat de inzet van burgers bij de vitaliteit in een gebied? De burgers zijn de dragers van de voorzieningen in de wijk. Zou het dan eventueel een oplossing zijn om burgers mee te laten denken over de krimp problematiek en het vraagstuk aanpakken. Zoals in de inleidende presentatie van Ir. Bas Breman geeft hij aan dat de overheid momenteel een fout maakt en dat is het willen verbeteren van de leefbaarheid, zonder de lokale bevolking daarin te betrekken. De overheid moet toe naar het ‘nieuwe sturen’, hierin is er meer ruimte voor het bewonersperspectief/burgerinitiatief, maar blijft de overheid wel betrokken (‘bescheiden betrokkenheid’). De overheid zou richting moeten geven, maar tegelijkertijd inspringen op kansen die zich voordoen vanuit de samenleving. De rol van de provincie zou dus de volgende kerntaken moeten omvatten, het werken aan bewustwording en urgentie, voorbeelden van vitaliteit in de schijnwerpers zetten en hier lessen uit trekken, het betrekken van andere partijen en een gezamenlijk verhaal scheppen en tot slot het experimenteren en stimuleren van initiatieven.

Veranderende rol van de provincie Gelderland

De overheid kan het probleem rondom krimp/ bevolkingsdaling niet meer alleen oplossen en zou de hulp van burgers kunnen gebruiken en inzetten. Hierbij kan gedacht worden aan burgerinitiatief. Het is van belang dat overheden luisteren naar initiatieven van burgers, waarbij de overheid optreedt als uitvoerend orgaan. Burgers moeten echter wel in de gaten hebben dat er een probleem is in de regio/wijk anders doen de burgers niets. Voor

de provincie Gelderland zou een taak weggelegd kunnen worden om de bewustwording en het overbrengen van informatie naar burgers te bevorderen. Burgers krijgen dan het gevoel dat ze betrokken worden rondom de problematiek en komen wellicht met ideeën. Op deze manier kan burgerinitiatief plaats vinden en wordt meer rekening gehouden met de wensen van burgers.

Overheden zouden moeten ruimte durven te geven aan vitaliteit en de inzet van burgerinitiatieven. De overheid zou de verantwoordelijkheden niet meer moeten dragen en los kunnen laten en het overlaten aan de burgers. De burgers dragen dan wel de risico's. Bij burgerinitiatieven kunnen de wensen van de burgers meer geoorloofd worden. Burgers kunnen aangeven wat er als basisvoorzieningen minimaal aanwezig dienen te zijn in een krimpregio.

Bereikbaarheid van krimpgebieden is een belangrijk aspect. Zodra de bereikbaarheid achteruit gaat ontstaat er eerder leegstand en verloedering van wijken in krimpgebieden. Krimpgebieden dienen ook aantrekkelijk te zijn voor de omgeving. In de discussie werd een voorbeeld gegeven van een Spar supermarkt die gelegen is bij een recreatiepark. Bezoekers van het recreatiepark doen daar boodschappen maar ook bewoners van een wijk gelegen naast het recreatiepark. Maar de wegeninfrastructuur naar de supermarkt is niet optimaal waardoor veel bewoners van de wijk elders boodschappen gaan doen. Voor de provincie/gemeente is hier dan eventueel wel een taak weggelegd, namelijk het zorgen voor een goede infrastructuur en wegennetwerk naar de supermarkt. Zodat de supermarkt gezond blijft en kan blijven bestaan.

Bewustwording

In de provincie Gelderland is op nationaal niveau nog geen sprake van bevolkingsdaling, maar op regionaal niveau wel. Zo heeft de achterhoek de komende jaren te maken met een bevolkingsdaling. Deze problematiek moet duidelijk en inzichtelijk worden gemaakt voor iedereen in de provincie zodat iedereen weet wat er aan de hand is in de regio. Probleemherkenning rondom krimp is nog te beperkt bij burgers maar vooral bij gemeenteraden en wethouders. Het is van belang dat de problemen rondom krimp duidelijk zijn bij overheden en gemeenteraden. De problemen moeten dus duidelijk worden gemaakt naar de burgers en lagere overheden. Het is dan de vraag hoe de problemen en informatie rondom bevolkingsdaling over gebracht moeten worden aan burgers en overheden. Dit zou eventueel een taak voor de provincie Gelderland kunnen zijn om op een goede manier informatie over te brengen naar de gemeenten in de Achterhoek en naar de burgers toe. Provincie Gelderland is ook verantwoordelijk voor de bewustwording bij burgers en lagere overheden. Bijvoorbeeld door middel van het organiseren van congressen voor gemeenteraden.

Samenwerking, proces en instrumenten

Een ander onderwerp wat in de werkgroepen is besproken, is dat er meer vrouwen en jongeren in het proces betrokken moeten worden. Jongeren zijn de toekomst. Momenteel zijn het vaak mannen die naar het proces kijken en in het proces zitten. Vrouwen hebben een andere kijk op processen en merken de problemen meteen op. In het klassieke beeld doen vrouwen boodschappen en brengen kinderen naar school. Vrouwen merken dus als eerste waar de problemen liggen en als er voorzieningen wegtrekken. De Overheid en niet overheden (bedrijfsleven en burgers) zouden samen de regio moeten ontwikkelen. Voor de vitaliteit is het van belang dat er goed samengewerkt wordt en dat niet iedereen voor zichzelf blijft werken, zodat er geen concurrentie optreedt. Er moet meer op elkaar afgestemd worden en aansluiten bij de krachten en de goede kanten van regio's. Een aantal instrumenten die ingezet kunnen worden bij de aanpak van krimp en samenwerking:

- Micro krediet stelsel: mensen met een bedrijf stellen een microkrediet vast en banken en/of overheden stellen het microkrediet beschikbaar;
- Publiek/privaat fonds;
- Verordening ruimte: de verordening ruimte is een sterk en harde regelgeving voor provincies. De verordening ruimte is een goed inzetbaar instrument bij de aanpak van krimp. De provincies moeten gebruik maken van de instrumenten die ze tot hun beschikking hebben. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening biedt ook bruikbare instrumenten aan maar enkele instrumenten daarvan zijn niet te veel gericht op groei. Het Rijk staat open om bestaande "belemmerende" regelgeving aan te passen op krimpgebieden.

Conclusie

Als er iets wordt ondernomen door overheden of andere instituties in krimpgebieden, dienen de activiteiten aan te sluiten bij de bestaande economie en organisatie. Per woonwijk zou moeten worden geanalyseerd wat de kracht is van een (krimp)wijk en daar op voortbouwen. Op deze manier kunnen er aanvullingen worden gedaan om de wijk te vitaal te versterken. Voor de provincie Gelderland zijn dan ook verschillende rollen weg gelegd. De provincie kan optreden als procesleider. De provincie begeleid burgers bij processen bij de ontwikkeling van wijken. Maar de provincie kan ook optreden als een kennismakelaar, een toetser, rechter of een verbinder. Al met al kan de provincie Gelderland verschillende rollen vervullen. Er dient wel meer samengewerkt te worden met burgers en andere institutionele actoren om de vitaliteit op pijl te houden.

1.5.4 Experimenteren in het publieke domein

Aangezien de krimpproblematiek een 'hot topic' is in Nederland is het noodzakelijk dat partijen met elkaar communiceren over de gevolgen van de krimp. Om de effecten van krimp aan te kunnen pakken is het van belang om te experimenteren. Een belangrijke vraag die echter gesteld moet worden is in hoeverre men wel wil experimenteren in de huidige maatschappij. Aan het begin van het proces met betrekking tot het omgaan met krimp, is het van belang om met elkaar in gesprek te gaan over hoe om te gaan met het feit dat zaken moeten mogen mislukken. Durft men wel zaken te laten mislukken? In de werkgroep is onder andere bij deze vraag uitgebreid stilgestaan. Op een relatief hoog abstractie niveau werd door de deskundigen over het onderwerp gesproken.

Wat is experimenteren in het publiek domein?

Het is van belang te realiseren wat onder een experiment verstaan moet worden. Een experiment onderzoekt de invloed van een factor op een andere factor. Bij het uitvoeren van een experiment moet men uitgaan van de risico's die een dergelijke proef kan hebben. Het gaat bij experimenteren dan ook om het belang van het mislukken inzichtelijk te maken. Een experiment kan ook worden gedefinieerd als een situatie anders dan normaal. De vraag die vanuit de overheid moet worden gesteld is hoe anders een situatie mag zijn wanneer men een experiment uitvoert, met andere woorden 'hoe ongelijk mag het zijn?'. Dit is een dilemma voor de overheid, want bij een experiment creëer je per definitie risico's en ontstaat er daarmee ongelijkheid. *"De overheid steekt zijn nek uit op het moment dat een experiment wordt uitgevoerd."* De term ongelijkheid is zeer belangrijk in deze discussie. Op korte termijn leveren experimenten meer risico's op, waardoor sprake is van ongelijkheid. Op de lange termijn verandert de ongelijkheid langzaam in gelijkheid.

Nadeel van de twijfel

In de huidige situatie is de maatschappij gewend om in een bepaalde cultuur te werken, die bestaat uit wet- en regelgeving. Een probleem is dat de overheid moeite heeft uit deze cultuur te stappen. Kenmerkend voor regelgeving is dat op het moment dat 'iets onherstelbaar wordt verwoest' men behoefte heeft aan regels. Met andere woorden: 'regelgeving is een gestolde waarheid', men ontkomt er niet aan dat er regels gemaakt moeten worden. De huidige wet- en regelgeving zorgen hiermee 'slechts' voor een schijnzekerheid.

Vanuit de maatschappij is echter grote behoefte aan zekerheid. Dit uit zich onder andere in het feit dat in het publiek domein sprake is van zogenaamd verwachtingenmanagement. De buitenwereld verwacht en veelal wil dat de overheden overal een antwoord op hebben. Kenmerkend voor de maatschappij is dan ook dat zij altijd opzoek gaat naar situaties waar het misgaat. In het publiek domein krijgen overheden doorgaans dan ook het 'nadeel van de twijfel' wanneer de overheid het antwoord niet direct paraat heeft en zij wellicht een fout begaan. Hier bevindt zich een probleem en/of belemmering voor de mogelijkheden om in het publiek domein te experimenteren met betrekking tot de krimpproblematiek. De vraag is of men binnen de overheid wil en durft te experimenteren en bereid is om risico's te nemen? Zoals eerder werd aangegeven worden experimenten namelijk gekenmerkt door de risico's die eraan verbonden zijn. Het gevaar van experimenteren in het publiek domein is dat de overheid in een dergelijke situatie niet weet wat er zal gebeuren en dit onzekerheid met zich meebrengt en tot onvrede leidt onder de burgers.

Volgens de deskundigen ligt het probleem met betrekking tot dit vraagstuk voornamelijk bij de lokale overheden. Zij zijn geneigd doorgaans risicomijdend gedrag te vertonen, omdat een angstcultuur heerst voor de gevolgen van mislukkingen. Om deze angstcultuur te kunnen doorbreken is het noodzakelijk de uitvoering van experimenten onderdeel te laten worden van het huidige systeem. De overheid moet toe naar het 'nieuwe sturen', waarbij onder andere ruimte is voor meer burgerinitiatief. Beleidsvernieuwing moet het mogelijk maken dat overheden de kans krijgen te experimenteren, zodat men uiteindelijk tot oplossingen/ bevindingen kan komen met betrekking tot het krimpvraagstuk.

Proces van experimenteren

Het eerste gedeelte van het proces van experimenteren in het publiek domein staat in het teken van de bewustwording van het probleem, in dit geval de krimpproblematiek. Het is van belang aan het begin van het proces duidelijk in beeld te brengen welke mogelijke risico's zich kunnen voordoen bij het uitvoeren van een proef. Op deze wijze creëert men acceptatie van de risico's. Volledige acceptatie van de mogelijke risico's ontstaat echter pas op het moment dat de noodzaak voor het experimenteren in beeld is gebracht. De burger moet de noodzaak voelen om te experimenteren en af durven wijken van de zekerheid, voordat de overheid kan ingrijpen. Een discussiepunt blijft echter waar deze urgentie/noodzaak kan worden gecreëerd.

Bij het tweede deel van het proces van experimenteren zal men rekening moeten houden met drie voorwaarden. Ten eerste is het van belang dat tussen de partijen waarmee men experimenteert sprake is van een vertrouwensbasis. Deze basis is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat het geoorloofd is risico's te nemen. De mate van vertrouwen kan worden vergroot op het moment dat een vorm van noodzaak aanwezig is. De belanghebbenden die het experiment uitvoeren dienen dan ook de noodzaak te voelen.

Een tweede kenmerk is dat transparantie bij experimenteren aanwezig dient te zijn. Dit kan door middel van monitoring, het liefst door een onafhankelijke commissie. Op het moment dat de uitvoering van het gehele experiment transparant verloopt, wordt verwacht dat mogelijk risico's eerder worden geaccepteerd.

Ten slotte dient de overheid aan te geven wat zij *niet* doen. Door inzichtelijk te maken richting de burgers met welke taken/situaties de overheid zich niet zal bezighouden kan dit tot initiatieven leiden. De burger wordt op deze wijze geprikkeld om zelf actie te ondernemen. Het aanmoedigen van de burgers is noodzakelijk om in het publiek domein ervoor te kunnen zorgen dat de overheid zich minder verantwoordelijk voelt en zaken uit handen durft te geven. De overheid zou zich deels moeten terugtrekken en zaken vaker bij de gemeenschap moeten durven neerleggen.

Tijdens de werkgroep werd een duidelijk voorbeeld gegeven van experiment waar burgerinitiatief centraal stond. Een aantal ouders kwamen met het initiatief om gezamenlijk zelf een fietspad aan te leggen bij een 80 kilometer weg aan de buitenrand van een dorp. De burgers waren ouders die niet ongerust waren over de veiligheid van hun kinderen die over de weg moesten fietsen. Aangezien te weinig fietsers gebruik maakten van deze weg vond de gemeente het niet rendabel een fietspad aan te leggen. De bewoners namen zelf het initiatief en financierden het fietspad. De gemeente ging akkoord met het plan maar bemoeide zich verder niet met de uitvoering. Dit voorbeeld geeft weer dat vanuit de overheid ruimte in de bestaande regelgeving werd gegeven. Daarnaast gaf de gemeente in dit geval duidelijk aan wat zij niet zouden doen, zij zagen namelijk niet de noodzaak voor de aanleg van het fietspad.

Een ander voorbeeld is fictief van aarde en heeft betrekking op het bouwen van een dakkapel op een huis. Een dergelijke verbouwing gaat gepaard met strikte regelgeving zoals regels omtrent het bestemmingsplan. Een experiment zou kunnen zijn het tijdelijk afschaffen van de regels. Als alternatief zou kunnen gelden dat degene die iets aan zijn woning wil verbouwen dit kenbaar maakt aan de buurt. De buurt moet het met de verbouwing eens zijn, zo niet dan zal de persoon die wil verbouwen naar de rechter moeten stappen.

Conclusie

Om experimenteren in het publiek domein te laten slagen staat het werkwoord 'durven' centraal. De overheid moet fouten durven maken en risico's durven nemen. Met andere woorden moet de overheid zaken uit handen durven geven en het accent deels richting de burger verschuiven.

Alleen experimenteren is niet de oplossing voor het aanpakken van de krimp. Experimenten hebben voornamelijk het voordeel dat zij voeding geven voor wat er structureel aangepakt en veranderd dient te worden. Het is van belang dat ook structureel zaken worden gewijzigd. De overheid dient een stap terug te zetten en meer in te zetten op burgerparticipatie.

1.6 Paneldiscussie 'Van hete hangijzers naar handvatten: essenties voor het PRO-advies'

Allereerst wordt ingebracht dat op deze conferentie met name gesproken is over 'zachte zaken', terwijl de problematiek in de praktijk erg hard is en er grote bedragen mee gemoeid zijn. Er wordt voor gepleit om de harde problemen niet te vergeten, zeker in het licht van de huidige economische crisis. Hier wordt tegenin gebracht dat de harde kant wel een groot probleem is, maar dat de oplossing voor dit probleem zich vanzelf zal aandienen. De zachte problemen moeten eerst aangepakt worden om van bestaande structuren als de zogenaamde Kerktoerenpolitiek af te komen. Belangrijk is dus dat beide kanten (zowel hard als zacht) aan elkaar gelinkt worden. Dit betekent dat de overheid verschillende rollen moet spelen. De overheid moet terugtreden en een bepaalde onzekerheid accepteren. Loslaten zou een interessant experiment zijn. De overheid moet stoppen initiatief nemen en dit meer overlaten aan haar burgers. Tegelijkertijd moet de overheid een sturende rol blijven houden om de initiatieven op elkaar af te kunnen stemmen. Het is afhankelijk van de context wanneer de overheid welke rol aan moet nemen.

De Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid Gelderland is een onafhankelijk adviesorgaan
van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten

februari 2012

Meer informatie:
Secretariaat van PRO
Postbus 9090
6800 GX Arnhem
T (026) 3599797